

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

**MOUVEMENT DE CENTRALISATION
ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE
EN ANGLETERRE**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 1^{er} février 1913, à 3 heures

PAR

Jean RAIGA

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. LARNAUDE, professeur.} \\ \text{JÈZE, professeur.} \end{array} \right.$

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, V.

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

MOUVEMENT DE CENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 1^{er} février 1913, à 3 heures

PAR

Jean RAIGA



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
 JÈZE, professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, V.

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs

1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

MOUVEMENT DE CENTRALISATION

ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

EN ANGLETERRE

INTRODUCTION

A une époque où il est question en France de réforme administrative et de décentralisation, et où l'on est appelé à tourner les yeux vers les institutions locales anglaises citées toujours comme institutions de *Self Government*, n'est-ce pas témérité que de vouloir parler de centralisation dans un pays où l'autonomie locale a une réputation plusieurs fois centenaire ? La centralisation ! Dans un cerveau français, ce mot évoque à lui seul le souvenir du Premier et du Second Empire, le régime de l'an VIII et le règne des préfets à poigne. Centraliser, c'est revenir sur les réformes de 1871 et de 1884, c'est vouloir diminuer les attributions et les pouvoirs des Conseils locaux, c'est vouloir abaisser ceux-ci au rang d'assemblées de notables nommés par le Pouvoir central. Centralisation a pour synonyme réaction. Se peut-il donc que dans un pays comme l'Angleterre, cette monarchie plus libérale qu'une République, on puisse

noter un mouvement vers la centralisation ? N'est-ce pas un paradoxe ?

L'un des côtés les plus originaux de l'esprit anglais est certainement son respect pour la tradition. Les théories ont peu de prise sur lui ; les faits seuls lui servent de guide ; les réformes que le Parlement se décide à introduire dans le régime existant, ne sont guère que la consécration de modifications accomplies peu à peu par l'évolution continue des besoins sociaux.

Il n'est pas douteux que les faits ont poussé les Anglais à apporter chaque jour de nouvelles restrictions aux libertés dont jouissaient les autorités locales, de même qu'ils les ont récemment amenés à diminuer les pouvoirs de la Chambre des Lords. Ce sont encore les faits qui leur font entrevoir, dans un avenir prochain, l'organisation du service militaire obligatoire et, ce qui est plus caractéristique, l'avènement du protectionnisme.

En France, la centralisation et la décentralisation ont fait l'objet de théories politiques, ont figuré dans des programmes de partis ; en Angleterre, c'est principalement dans le travail législatif du Parlement, que l'on doit chercher le mouvement de centralisation que ce pays a subi depuis plusieurs années, sous la poussée irrésistible des événements. Que l'on jette un coup d'œil d'ensemble sur l'activité législative des Chambres anglaises au xix^e siècle, et l'on est frappé par deux catégories de réformes, qui semblent au prime abord se contrarier : la création de Conseils locaux élus ayant de larges attributions et le renforcement sans cesse croissant des pouvoirs de contrôle du Gouvernement central. Quoi de plus inattendu que

cette marche parallèle des idées démocratiques et des idées centralisatrices ?

S'il est une coutume qui a constitué et qui constitue encore la base essentielle de l'administration locale en Angleterre, c'est assurément celle en vertu de laquelle les corps locaux ont à s'occuper des principaux problèmes de la vie sociale. Cette tradition se maintint pendant des siècles, grâce à l'existence d'une oligarchie gouvernementale prédominante à Westminster et dans les Comtés ; mais, au ^{xix}^e siècle, la classe moyenne entre au Parlement, s'insinue dans l'administration locale ; des Conseils locaux élus se substituent peu à peu à l'aristocratie judiciaire jusqu'alors omnipotente. Sous la poussée de ce mouvement démocratique, on dut créer des services publics nouveaux pour faire face aux besoins que faisait naître le développement de la civilisation ; par tradition le fonctionnement de ces services échouait aux jeunes Conseils élus. Devant cet accroissement soudain d'attributions, mettant à profit l'expérience du passé et par crainte d'anarchie pour l'avenir, le législateur se trouva amené par prudence, à organiser un contrôle central puissant sur ceux à qui on venait de confier la tâche délicate de servir l'intérêt local au même degré que l'intérêt général. Démocratie et centralisation se trouvaient désormais alliées. Aucune théorie n'avait présidé à cette alliance, les faits seuls en ayant été la cause ; elle s'était élaborée, développée peu à peu, sous la surveillance d'un Parlement omnipotent et d'une Justice crainte et respectée.

Jusqu'au milieu du ^{xix}^e siècle, l'administration des intérêts locaux resta confiée à des autorités dont la

diversité d'organisation et de pouvoirs dénotait l'absence de toute règle générale, le défaut le plus complet d'un plan d'ensemble.

Assemblées paroissiales, Cours de Comtés, Conseils de Bourgs, étaient peu à peu dégagés des institutions primitives, conservant le plus souvent la forme sous laquelle ils étaient nés, offrant plutôt l'aspect de réunions de contribuables contrôlant l'emploi de leur argent, que celui d'assemblées représentatives soucieuses de l'intérêt public. Plus disciplinés, mieux organisés, les Conseils de Bourgs défendirent jalousement les privilèges que leur avaient reconnus les chartes royales ou seigneuriales jusqu'au jour où, ayant reçu le droit d'envoyer des représentants à la Chambre des communes, les bourgs devinrent l'instrument grâce auquel une aristocratie corruptrice se maintint au pouvoir. Si l'influence parlementaire fut des plus funestes au *Self Government* municipal, « au point que le système des bourgs devint un objet de répugnance pour tout ce qu'il y avait d'honnête en Angleterre » (1), l'administration des Comtés devait, de son côté, passer tout entière aux mains des juges de paix royaux, tandis que les Assemblées paroissiales allaient se voir peu à peu dépouiller de leurs principales attributions. Gentilshommes campagnards nommés par la Couronne, pour assurer la paix publique dans les comtés, les juges de paix virent leurs attributions et leurs pouvoirs s'accroître rapidement et furent bientôt appelés à cumuler

1. Ed. Jenks. *Essai sur le Gouvernement en Angleterre*. Trad. française, édit. Boucard et Jèze, p. 264 et Sidney et Béatrice Webb, *English local Government from the Revolution to the Municipal Corporation Act : The Manor and the Borough*, 1910.

les fonctions de juge et d'administrateur. Ils ne rapelaient en rien le juge français « cet ancien notaire, qui inflige au plus vingt-cinq francs d'amende ou vingt-quatre heures de prison, subordonné au moins substitut pour la police judiciaire, courant les chemins pour des questions de bornage » (1). Affaires criminelles, vagabondage, impôt local, chemins, hôpitaux, prisons, assistance, octroi de licences, forêts et pêches, autant de matières qui relevèrent petit à petit de la compétence des juges de paix, si bien qu'ils devinrent « un instrument de gouvernement subalterne tel, pour la tranquillité du royaume, qu'aucune partie du monde chrétien ne posséda jamais l'équivalent de cette juridiction » (2). Tantôt agissant seuls, tantôt réunis en sessions, ils devinrent les administrateurs des comtés et furent chargés de contrôler l'administration paroissiale. Remplaçant les anciennes Cours de Comtés, les Cours de sessions trimestrielles (3) s'affranchirent du contrôle qu'exerçait sur leurs décisions le grand jury et séparèrent ainsi les questions administratives des questions judiciaires ; elles dépouillèrent ensuite les fonctionnaires royaux, *Lord lieutenant High Sheriff Constable* de leurs attributions, pour les confier à des agents salariés responsables devant elles, enfin elles se libérèrent lentement du contrôle de la Couronne. Le temps consacra la transformation de cette réunion de

1. Dupont White, *La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale*. Paris 1861, p. 12 et suiv.

2. Dickinson *Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle*, trad. française, collection Boucard et Jèze, p. 103.

3. Assises trimestrielles de tous les juges de paix d'un Comté ; la date des sessions variait avec la coutume des différentes contrées.

juges de paix en Assemblée législative du comté. Son indépendance était complète ; ses règlements, ses ordres n'étaient soumis à la nécessité d'aucune approbation préalable ; comme Cours de justice, elle était en outre chargée d'assurer l'application des règles qu'elle édictait en tant qu'Assemblée législative (1).

Devant l'incompétence des autorités paroissiales à assurer le fonctionnement normal du service d'assistance mis à leur charge par Élisabeth, on s'était décidé en 1782 (*Gilbert's Act*) à mettre ce service sous le contrôle des juges de paix. Depuis cette époque, les Cours de sessions trimestrielles avaient peu à peu attiré à elles les principales attributions des Assemblées paroissiales et placé sous leur contrôle les fonctionnaires paroissiaux, administrateurs des pauvres, inspecteurs des chemins et comptables. Le juge de paix était vite devenu le « Roi de la Paroisse, agissant toujours derrière la scène. Heureuse la paroisse qui avait un bon Roi (2) » !

Des Conseils de Bourgs à la dévotion de politiciens corrupteurs, des Assemblées paroissiales dont la diversité d'organisation (3) cachait mal une incompétence générale, voilà ce qui restait au commencement du XIX^e siècle d'institutions qui avaient connu des périodes

1. Cette évolution a été retracée d'une façon remarquable par Sidney et Beatrice Webb. *English local Government from the Revolution to the Municipal Corporation Act. The Parish and the County*, 1906, p. 380 et suiv.

2. Cité par S. et B. Webb, *op. cit.*, p. 391. *Observation on the present State of the Parochial and Vagrant Poor*, par John Scott, p. 50.

3. On pourrait en effet distinguer les *Open Vestries*, les *Select Vestries* et les *Close Vestries*.

des de pleine prospérité. Les Cours de sessions trimestrielles restèrent ainsi les seules assemblées de qui dépendit le fonctionnement de toute l'administration locale. Loin d'être des Conseils représentant les intérêts des contribuables locaux, ces réunions de juges de paix constituaient l'organe grâce auquel l'aristocratie maintenait son influence dans le pays et y assurait l'exécution des rares décisions qu'elle prenait elle-même au Parlement. La *Gentry* terrienne avait la haute main sur toutes les affaires, elle régnait en maîtresse par la Chambre des Lords et celle des Communes, par le Cabinet qui était son Comité exécutif, par les juges de paix qui constituaient ses agents locaux. Les mêmes idées, les mêmes intérêts assuraient le peu d'unité dont avaient besoin les rares services locaux fonctionnant à cette époque.

Tant que ce régime fut en concordance avec les intérêts du pays, avec le régime économique, son existence ne fut pas menacée, mais du jour où l'Angleterre devint un pays industriel, les intérêts fonciers seuls représentés au Parlement et dans les comités, se trouvèrent en opposition avec les intérêts de la classe moyenne et les tendances du radicalisme naissant. Par un véritable abus d'influence, l'aristocratie, profitant d'ailleurs du mouvement de réaction qu'avait fait naître la Révolution Française, maintint jusqu'au milieu du xix^e siècle le rang que l'histoire lui avait assigné dans le gouvernement et dans l'administration. « La constitution était alors comme aujour-

2. Rapport de la Commission parlementaire de 1816. Rapport de la Commission royale d'enquête de 1834.

d'hui ce que les écrivains modernes appellent flexible ; toute partie en pouvait être théoriquement modifiée par un Act du Parlement ; mais, si théoriquement, elle était susceptible d'être modifiée, elle était, à raison de l'opinion du Parlement non réformé, tout à fait à l'abri des modifications de la législation (1). » Toute réorganisation dépendait donc de la réforme du Parlement. Elle se fit attendre jusqu'en 1832.

A cette date, sous la menace d'une révolution, l'aristocratie céda et permit à la classe moyenne d'entrer dans la vie politique (2). La propriété foncière n'allait plus être le seul facteur décisif en matière électorale, une part était désormais réservée au capital industriel. Quelque petit que fût le pas fait vers un régime plus démocratique, l'Act de 1832 n'en reste pas moins l'un des faits les plus importants de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre ; il marque la fin de l'ancien régime dans ce pays, il constitue une rupture avec le passé, avec la tradition. Peu à peu, se généralisa l'idée qu'un pouvoir, pour être légitime, devait être nommé par le peuple, et que le droit de vote devait être étendu à tous ceux qui avaient assez de lumière

1. A Dicey, *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIX^e siècle*. Trad. franç. par G. Jèze, Paris 1906.

2. L'Act du 7 juin 1832 supprimait un grand nombre de bourgs pourris et leur restituait la franchise ; le nombre des députés élus par les comtés était augmenté, les grandes villes étaient élevées à la dignité de bourgs électoraux. En règle générale, la qualité d'électeur était accordée à tout individu occupant dans les bourgs une maison d'un loyer de 10 £ et la franchise du comté était étendue aux locataires payant un loyer de 50 £ par an.

pour en faire usage. Ayant le bon sens de céder au moment opportun, la classe gouvernante sut ne pas s'opposer en 1867 (1) et en 1884 (2) à l'introduction d'un suffrage de plus en plus démocratique.

Sous le régime traditionnel de *Self Government*, l'harmonie entre le gouvernement central et l'administration locale était assurée par la présence de l'aristocratie dans l'organisme gouvernemental; elle se trouva compromise du jour où la classe moyenne fut largement représentée au Parlement. Cédant à la poussée de l'opinion publique, il fallut, dès 1832, songer à réorganiser le service d'assistance, à reformer l'administration des bourgs et à créer un service d'hygiène; les réformes électorales de 1867 et de 1884 entraînèrent la création des Conseils locaux élus et firent entrevoir la perspective des réformes sociales.

Dans la lutte qui avait précédé la réforme du Parlement en 1832, on avait montré plusieurs fois, par des faits et par des chiffres, les abus auxquels donnait lieu le service d'assistance, on avait dénoncé le gaspillage des deniers publics par les autorités incompetentes ou négligentes (3). Une réorganisation de

1. Le *Bill* de 1867, première manifestation du libéralisme *tory*, conféra la *Borough Franchise* à tous ceux occupant une maison (*Householders*) d'un revenu annuel de 10 £; aux habitants d'une maison imposée à la contribution foncière; à ceux occupant depuis un an un appartement de 10 £ de loyer.

2. *The Representation of the People Act* eut pour objet de donner aux habitants des comtés les mêmes droits électoraux que ceux appartenant aux habitants des bourgs depuis 1867, et de créer une nouvelle capacité électorale, le *Service Franchise*: est électeur toute personne occupant une maison à raison d'une fonction, d'un service public ou privé, d'une entreprise industrielle ou commerciale.

3. A cet égard la lecture du *Black Book* paru en 1819 est des plus

l'administration locale s'imposait, mais sur quelle base l'entreprendre? On ne pouvait encore songer à dépouiller les juges de paix de leurs attributions au profit d'assemblées locales élues; il fallait tout d'abord amener le fonctionnement efficace des services publics essentiels. C'est alors que s'imposèrent à l'attention du législateur les théories qu'avait émises, quelques années auparavant, le philosophe Jeremy Bentham et qu'avait vulgarisées son disciple, Edwin Chadwick, en montrant le parti que l'on pouvait en tirer dans l'œuvre de réforme administrative alors à l'étude.

Chef de l'école utilitariste, Bentham (1), appliquant son profond esprit de méthode à la science gouvernementale, s'efforça de dégager dans un « Code constitutionnel » (2), les règles qui doivent dominer toute constitution soucieuse d'être en harmonie avec le principe utilitaire : la plus grande somme de bonheur pour le plus grand nombre. Cet ouvrage eut une influence considérable sur la réorganisation de l'administration anglaise, et l'on peut dire avec Sir Harry Maine qu'« il n'y a pas une réforme effectuée depuis l'époque de Bentham qui ne porte la trace profonde de son génie ».

Convaincu de la nécessité de distinguer dans toute constitution deux sphères d'actions distinctes, celle

significatives. Le rapport de la commission royale d'enquête de 1834 offre également des exemples intéressants.

2. Sur l'influence de Bentham, J. Redlich et W. Hirst. *Le Gouvernement local en Angleterre*, trad. franç. par W. Oualid, 1910, t. I, p. 111 à 128. Leslie Stephen. *The English Utilitarian*. Sir Harry Maine. *Early History of English Institutions*.

2. Bentham Works, édit. J. Bowring, vol. IX.

du gouvernement central et celle du gouvernement local, Bentham pose comme principe primordial celui de hiérarchie : l'intérêt des localités doit être subordonné à l'intérêt général, l'administration locale doit être soumise au contrôle du pouvoir central. C'était la première fois qu'était nettement dégagée en Angleterre cette notion, à savoir que l'autonomie des corps locaux devait trouver sa limite dans la sauvegarde de l'intérêt de la communauté tout entière. En ce qui concerne la constitution des organes gouvernementaux et locaux, Bentham considérait qu'ils devaient être organisés de la même manière, puisque tous deux avaient pour but la réalisation de la plus grande somme de bonheur pour le plus grand nombre. Le « Code constitutionnel » mettait donc en lumière quatre points principaux : l'idée de hiérarchie, la simplification des circonscriptions territoriales, la représentation de la démocratie aux Assemblées locales, le contrôle de l'autorité centrale sur l'administration des localités. C'est cette dernière idée que reprit et développa Edwin Chadwick.

Appelé à participer activement à l'œuvre de réforme qu'entreprit dès 1832 le nouveau Parlement, Chadwick fut à même de se convaincre, dans les enquêtes qu'il mena comme membre des commissions royales, des défauts de l'administration locale existante, des abus que dissimulait une variété trop grande d'institutions et des abus occasionnés par un manque complet de contrôle central. Ses théories administratives, il les tira de l'observation des faits ; ce fut là une des raisons de leur succès. Le remède qu'il proposa peut se résumer en deux mots : plus d'unité, plus de contrôle. Toute

mesure nouvelle d'unification a pour avantage d'affermir, de consolider le service auquel elle s'applique ; un chaos d'institutions variées dissimulent facilement les extravagances ou les négligences des administrateurs ; il devient facile de connaître et de réprimer ces écarts, lorsque des principes précis servent de base à un régime administratif uniforme.

Persuadé des avantages que l'unité administrative peut introduire dans un service, Chadwick condamne le *Self Government* (1) anarchique de son temps, et est amené par l'observation des faits, à voir dans la centralisation le meilleur moyen d'assurer le fonctionnement normal des services publics. Bien loin cependant était la pensée du disciple de Bentham, d'implanter dans l'administration anglaise les théories en honneur sur le continent : « S'il y a, écrivait-il, une aversion naturelle en Angleterre contre le système français, c'est que le régime de centralisation qu'il consacre n'est pas fait pour le bien du peuple, mais au contraire est dirigé contre lui. (2) » Que propose donc Chadwick ? « une nouvelle centralisa-

1. Chadwick écrit à ce sujet dans *New Centralisation for the People*, 1885, p. 72 : le terme *local Self Government*, signifiant la participation individuelle directe du contribuable dans les affaires locales et dans les dépenses couvertes par l'argent qu'il donne, constitue dans la majorité des cas une erreur fâcheuse. Toutes les fois que ses affaires personnelles et privées lui demandent une attention plus soutenue, l'attention du citoyen pour les affaires publiques diminue d'autant, et il est obligé de laisser les services locaux aller comme ils peuvent, confiés à des personnes en qui il faut ne pas avoir pleine confiance ». Chadwick fait suivre ce passage d'un assez grand nombre d'exemples tirés de la pratique.

2. E. Chadwick. *New Centralisation for the People*, p. 80.

tion organisée dans l'intérêt du peuple », par opposition à celle qui ne fait qu'accroître la force tyrannique d'un gouvernement. « Je veux, disait-il, un bureau central qui soit plus un serviteur qu'un maître dogmatique. » En effet, telle qu'elle lui apparaissait, la centralisation ne devait comporter que rarement l'intervention directe du pouvoir central agissant à la place des autorités locales, puisque en Angleterre les tribunaux judiciaires peuvent faire respecter la loi en donnant des ordres impératifs. Il ne s'agissait donc pas d'attribuer à des fonctionnaires gouvernementaux l'administration de services jusque là confiés aux autorités locales ; celles-ci garderaient leurs attributions passées, pourraient en hériter de nouvelles ; le but à atteindre était d'assurer l'efficacité des services dont le fonctionnement leur était confié ; pour cela, il leur fallait un guide : ce guide serait le gouvernement central. Celui-ci ne leur donnerait pas seulement des conseils, mais contrôlerait leur administration et leur comptabilité, approuvant leurs décisions, autorisant leurs entreprises. Les restrictions apportées à l'autonomie locale concerneraient donc, non pas les attributions des corps locaux, mais leurs pouvoirs. Ce n'est qu'en 1885 (1), dans son *Essai d'une nouvelle centralisation, dans l'intérêt du peuple*, que Chadwick aboutit à cette solution. L'évolution des faits, les nécessités de la pratique devaient dans la suite lui donner raison.

La période de réaction contre les idées tradition-

1. De cette année date également son opuscule sur « Les inconvénients du défaut d'unité dans l'administration centrale et locale. »

nelles qui suivit la réforme du Parlement fut marquée par des hésitations, des exagérations, des retours brusques en arrière ; ce fut une période de transition entre l'ancien et le nouveau régime. Elle s'étendit de 1832 jusque vers 1870.

Après de longues et minutieuses enquêtes, le service d'assistance fut réorganisé en 1834. Une circonscription nouvelle était créée : l'Union des paroisses ; des Bureaux de Gardiens constitueraient les organes locaux, enfin un Bureau de trois commissaires serait l'autorité supérieure chargée de les contrôler et de diriger l'ensemble du service ; les idées de Chadwick triomphaient. L'année suivante, on mit plus d'unité dans le régime routier, et le *Municipal Corporation Act* vint créer un système uniforme d'organisation municipale : le contrôle central n'y était toutefois introduit qu'avec parcimonie, le législateur s'étant contenté de limiter la sphère d'action des conseils municipaux, en leur laissant le droit de demander au Parlement le bénéfice d'« Acts Privés » élargissant leur compétence et leurs pouvoirs.

Après une série de mesures temporaires, le Parlement aborda en 1848 l'organisation du service d'hygiène. Sous l'influence directe de Chadwick, malgré une violente opposition des défenseurs des libertés locales, un Bureau central d'hygiène fut créé ; on lui confia non seulement le droit de contrôler les Bureaux locaux d'hygiène, mais d'imposer aux localités les mesures sanitaires prévues par la loi et de se substituer à elles, en cas de négligence de leur part. C'était aller trop loin dans la voie de la centralisation et l'on fut obligé de revenir en arrière, dix ans plus tard, en

1858 : l'office central fut supprimé, et on se contenta d'attribuer à un département du *Home Office* des pouvoirs de contrôle à l'égard des autorités sanitaires.

Quant à la police, elle fut organisée en 1856 : jusqu'à cette date, le *Constable* de paroisse était seul chargé d'assurer l'ordre. La réforme consista à établir, dans chaque comté et dans chaque bourg, une force de police distincte et de mettre une partie des dépenses d'entretien à la charge du Trésor ; le *Home Office* fut chargé, dans une certaine mesure, du contrôle de l'ensemble du service.

Enfin, pour ce qui est de l'enseignement, ce n'est qu'en 1870 que l'on songea à créer des Comités scolaires locaux élus soumis à la surveillance du « département de l'éducation » du Conseil Privé et à augmenter les subventions pécuniaires accordées aux écoles offrant des garanties suffisantes de bonne organisation.

Vers cette époque, le gouvernement local présentait l'aspect d'un chaos de circonscriptions et d'autorités sans lien entre elles, aucun plan d'ensemble n'ayant présidé à l'élaboration des réformes qui venaient de se succéder. Un besoin d'unification se fit bientôt sentir, aussi bien dans la nouvelle administration centrale que dans l'administration locale. En outre, les idées démocratiques ayant fait des progrès, le droit de suffrage avait été largement étendu en 1867 pour le Parlement, et, conformément aux théories de Bentham et de Mill, on demandait que les intérêts locaux fussent confiés à des représentants élus. Pressé par l'opinion publique, poussé par les

événements, le Parlement, à partir de 1870, entreprit la codification des principales règles devant présider dans l'avenir au fonctionnement des services publics, créa des organes représentatifs locaux et développa de plus en plus les pouvoirs de contrôle confiés à des départements ministériels puissants.

En 1871, on réunit sous la direction d'une autorité centrale unique, le *Local Government Board*, les services d'assistance et d'hygiène ; en 1875, fut rédigé un code sanitaire : chaque pouce carré du territoire anglais devait désormais faire partie d'un district sanitaire urbain, rural ou maritime ; les attributions et les pouvoirs de ces différentes autorités étaient nettement déterminés et le Bureau du gouvernement local chargé de veiller à l'exécution convenable de la loi. En 1882, l'administration municipale était révisée dans le sens d'une plus grande unification et en 1888 intervenait la réforme du gouvernement des comtés.

Jusqu'à cette époque, les comtés étaient restés sous la direction des juges de paix, anomalie, que n'avait fait qu'accentuer la nouvelle victoire remportée par le parti radical dans la réforme électorale de 1884.

En 1888, la réforme consista donc à transférer l'administration des comtés des Sessions Trimestrielles à des Conseils élus. Désormais les Conseils de Comtés eurent à s'occuper des principaux services publics et durent en outre surveiller, dans une certaine mesure, les autres autorités locales.

Si, à l'égard de ces nouveaux conseils, le contrôle de l'autorité centrale fut réduit à son minimum, il devait trouver une plus large place dans la réorgani-

sation de l'administration paroissiale entreprise en 1894. Le *Local Government Act* de cette année acheva en effet la démocratisation du gouvernement local, en créant des Assemblées paroissiales et des Conseils de districts recrutés à l'élection; mais il fit définitivement du *Local Government Board* l'organe central chargé de guider et de contrôler ces différents corps locaux dans l'accomplissement des obligations sans cesse plus nombreuses que l'on mettait à leur charge. Depuis quelques années, diverses lois sociales ont encore augmenté les attributions des autorités locales, mais le législateur ne manqua jamais de conférer au Bureau central des pouvoirs suffisants pour assurer le bon fonctionnement des nouveaux services.

Le *Local Government Board* n'est pas resté le seul organe central chargé du contrôle des conseils locaux, à côté de lui ont été créés des offices spéciaux à qui l'on a confié la surveillance de services nettement déterminés. C'est ainsi qu'en 1889 les principales questions intéressant l'agriculture furent concentrées entre les mains du *Board of Agriculture*, dont la compétence devait être étendue plus tard par les lois sur les pêcheries, les allotements et les petites tenures. En 1899, était créé le *Board of Education*, à qui fut confié le soin d'assurer le fonctionnement du service d'enseignement et de distribuer entre les autorités locales les subventions pécuniaires votées par le Parlement.

L'évolution des institutions anglaises a donc abouti aujourd'hui à un régime de *Self Government* contrôlé. Le fonctionnement des services publics reste, comme par le passé, à la charge des localités, mais

celles-ci n'agissent plus librement ; elles sont soumises à des inspections, doivent demander des autorisations. Quant aux nouveaux organes centraux, ce n'est pas sans restriction qu'ils ont reçu le pouvoir d'assurer l'exécution convenable des lois : ils sont soumis au contrôle du Parlement et ne peuvent qu'exceptionnellement agir à la place des localités ou leur donner des ordres obligatoires. Ces restrictions sont la conséquence naturelle de deux grands principes dominant la constitution anglaise : la toute puissance du Parlement et l'universalité de compétence des tribunaux judiciaires. C'est à l'abri de ces deux principes que s'est développé le mouvement de centralisation qui s'est manifesté à la suite de la réforme de 1832.

La Chambre des communes, la Chambre des Lords et la Couronne réunies peuvent tout faire, sauf, comme on l'a dit, « changer un homme en femme ». Il est donc naturel qu'en établissant des organes nouveaux, le Parlement les ait soumis à son contrôle. Non seulement les présidents des bureaux sont responsables devant lui, mais encore certaines de leurs décisions ne sont exécutoires qu'après avoir été incorporées dans un *Act* de confirmation ; enfin, les localités ont toujours le droit de s'adresser directement au législateur et de lui demander le bénéfice d'un *Act* privé leur accordant des pouvoirs supplémentaires.

Le contrôle du Parlement sur les Bureaux centraux est complété par celui qu'exercent également sur eux les tribunaux. En Angleterre, en effet, le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires n'existe pas, et les juges ont le

droit non seulement de connaître des litiges administratifs, mais de donner des ordres aux administrateurs. Pouvant, par mandement de haute prérogative, ordonner à une autorité administrative de faire ou de ne pas faire un acte, les juges garantissent les autorités locales contre les abus de pouvoir possibles de la part des Bureaux centraux, mais, d'un autre côté, ceux-ci peuvent demander aux tribunaux de forcer une autorité locale à remplir une obligation légale, soit en cas de refus, soit en cas de négligence. Les juges se trouvent ainsi l'auxiliaire du pouvoir central, et c'est à eux qu'en définitive revient le droit de faire respecter la loi, puisqu'ils peuvent refuser de donner une sanction à un ordre administratif.

Le mouvement de centralisation provoqué en Angleterre par le besoin d'assurer le fonctionnement normal des services publics, s'est ainsi développé dans les limites que pouvait permettre la constitution même de ce pays.

Loin d'étouffer le *Self Government* local, les mesures de centralisation qui ont été prises, n'ont fait que l'affermir et ont permis, non seulement de rendre électif les organes locaux, mais d'accroître leurs attributions, sans que l'intérêt général ait eu à en souffrir.

Ce sont ces mesures de centralisation que nous nous proposons d'exposer. Si, dans ce travail, nous avons pris comme base les textes législatifs, nous nous sommes efforcé de nous rapprocher le plus possible de la réalité, en recherchant, dans les rapports et les documents officiels, la façon dont fonc-

tionnent, dans la pratique, les différentes institutions que nous avons été appelé à étudier. En effet, par suite de la modération et du tact avec lesquels agissent les représentants du gouvernement central, une collaboration de tout instant s'est développée entre les Conseils locaux et les Bureaux centraux, contribuant ainsi au bon fonctionnement des services.

Les différentes mesures de centralisation intéressent, les unes, l'administration proprement dite, les autres, les finances locales. Elles se complètent mutuellement, car pour administrer librement, il faut être libre de dépenser et de choisir ses sources de recettes. L'étude du contrôle exercé par le pouvoir central sur les finances locales constituera donc la seconde partie de ce travail, la première étant réservée à l'étude du contrôle administratif.

Tel qu'il s'est développé peu à peu en Angleterre, le contrôle administratif comporte quatre points principaux : guider et conseiller les localités dans leurs obligations ; prévenir les abus qui pourraient naître de l'usage inconsidéré des pouvoirs qui leur ont été conférés ; réprimer les négligences qui seraient de nature à causer de sérieux dommages à l'intérêt général ; enfin, trancher à l'amiable les conflits s'élevant, soit entre plusieurs autorités locales, soit entre les agents locaux et les représentants du gouvernement central. Pour user en connaissance de cause de tous les pouvoirs que les différentes lois ont confiés au gouvernement central, il fallait leur donner les moyens de se renseigner sur l'administration locale. Dans la plupart des pays continentaux, à côté des Conseils locaux, il y a des représentants du gou-

vernement central ; mais en Angleterre, la pratique montra que les Bureaux centraux étaient suffisamment en contact avec les autorités locales par l'intermédiaire d'inspecteurs ou de commissions d'enquête. Grâce aux rapports des inspecteurs et à ceux des fonctionnaires locaux, l'autorité centrale est exactement renseignée sur le fonctionnement des services confiés aux localités, sans que celles-ci aient à supporter la surveillance continue d'un agent du gouvernement.

Ces différents pouvoirs d'inspection, de réglementation, d'approbation et d'arbitrage furent peu à peu conférés à chacun des Bureaux centraux chargés de surveiller les autorités locales. Parmi ces départements ministériels, le *Local Government Board* apparaît comme l'organe entre les mains duquel a été concentré presque tout l'appareil de contrôle administratif. Chargé primitivement de la surveillance des services d'assistance et d'hygiène, sa compétence a été toujours grandissant, en sorte que l'on a pu voir en lui l'équivalent du Ministère de l'Intérieur français. L'histoire, l'organisation, et les pouvoirs du *Local Government Board*, constitueront la première section de notre première partie, tandis que nous grouperons dans la seconde, les autres départements ministériels qui sont en relation avec les autorités locales : le *Home Office* pour la police, le *Board of Education* pour l'enseignement, et le *Board of Agriculture* pour les questions agricoles.

Le contrôle financier vient renforcer le contrôle administratif. Si les autorités locales sont en général libres d'établir leur budget à leur guise, on a consi-

déré cependant comme nécessaire de les empêcher de faire des dépenses illégales ou par trop déraisonnables. La vérification de la comptabilité par les agents gouvernementaux assure le respect de la légalité, tandis que, pour empêcher les dépenses extravagantes, on a limité dans certains cas leur pouvoir de lever les taxes, et on a soumis à des restrictions sérieuses leur pouvoir d'emprunter. Enfin, pour pousser les localités à administrer convenablement les services publics qu'on leur a confiés, le législateur leur accorde des subventions pécuniaires, graduées suivant l'efficacité des services rendus. L'autorité centrale est chargée de distribuer ces subventions ce qui constitue pour elle un levier puissant.

Nous étudierons donc successivement la vérification de la comptabilité, les limites apportées aux pouvoirs de taxer et d'emprunter, le système des *Grants in aid*; mais, comme le *Local Government Board* est chargé de l'ensemble du contrôle financier, nous ne ferons que signaler en passant les mesures de même nature qui peuvent être prises exceptionnellement par les autres départements ministériels.

Enfin, en conclusion, nous passerons rapidement en revue les principaux mandements grâce auxquels les tribunaux judiciaires peuvent, non seulement sauvegarder les libertés des localités, mais sanctionner les ordres que donnent les Bureaux centraux aux autorités locales.

PREMIÈRE PARTIE

PREMIÈRE SECTION

CHAPITRE PREMIER

Local Government Board

Antécédents et histoire du *Local Government Board*. — Son organisation. — Développement progressif de ses attributions.

Pour un Français, le nom de ministère de l'Intérieur évoque l'idée d'une autorité presque omnipotente.

L'homme qui occupe le grand cabinet au rez-de-chaussée de la place Beauvau, est censé faire marcher la France. Agence électorale du pays, ce département ministériel a la direction de tous les services qui n'ont pas été spécialisés, et, si les onze autres ministères portent chacun un nom englobant dans sa généralité tous les services qu'il renferme, on peut dire que celui-là est le ministère de tout le reste.

Comme il faut bien un vocable pour le désigner, on l'appelle le ministère de l'Intérieur (1).

En Angleterre, au contraire, le Bureau du gouvernement local n'a été à aucun moment chargé de donner des impulsions politiques au pays. Dès son origine en 1871, on lui confia le contrôle de deux services précis : l'assistance et l'hygiène et, d'une façon plus générale, la surveillance de l'administration locale. L'extension continuelle des attributions de ce bureau central, le nombre croissant des questions nouvelles que le législateur considéra comme connexes aux matières qui formaient la base première du contrôle administratif, telles sont les raisons qui rapprochèrent, par la diversité des problèmes qu'il eut dès lors à solutionner, le *Local Government Board* du type continental d'un ministère de l'Intérieur.

Les réformes des services d'assistance et d'hygiène qui se succédèrent après 1832, devaient bientôt exiger la constitution d'une autorité centrale, à seule fin de concentrer entre les mains d'un organe unique, les mesures de contrôle nouvellement prises et dont l'efficacité se trouvait menacée par la diversité des agents à qui on en avait confié l'exécution. La création en 1871 du Bureau du Gouvernement local résulte du besoin d'unification qui commençait à se faire jour. Elle semble avoir eu pour but d'assurer un contrôle sérieux sur deux services, l'assistance et l'hygiène, dont l'importance était telle que le législateur crut bon, pour continuer l'œuvre commencée depuis 1832, de sacrifier à l'intérêt de la communauté

1. H. Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*.

tout entière quelques-unes des règles qui, par tradition, apparaissaient comme un rempart de l'autonomie locale.

Le service de l'assistance publique, par suite de la lourde charge que la prodigalité aveugle de ses fonctionnaires imposait à la nation, fut celui dont la réorganisation apparut comme la plus urgente au Parlement réformé. L'une des premières mesures que prit en effet ce dernier, fut de nommer une commission chargée d'examiner le fonctionnement des différents systèmes d'assistance existant dans les paroisses et de proposer un programme général de réformes. Les rapporteurs, sous la direction d'Edwin Chardwick, le fervent disciple de Bentham, furent à même de constater, dans leur enquête, les abus auxquels donnaient lieu l'allocation des secours (1), l'absence de contrôle et la diversité des systèmes en vigueur ; ces constatations les amenèrent à cette conclusion qu'aucun système uniforme ne peut être mené à bien, quelle que soit l'habileté avec laquelle on l'ait conçu, sans l'existence d'un contrôle central.

Désirant limiter la toute puissance des juges de

1. La distribution des secours, la direction et le contrôle du service d'assistance avaient été mis en 1782 par le *Gilbert's Act* à la charge des juges de paix et de gardiens qui étaient venus remplacer dans leurs fonctions les *Overseers* de la législation d'Elisabeth. Mettant bientôt sur le même pied indigents et pauvres, le législateur cédant à l'humanitarisme sentimental de l'époque, avait fait de la taxe des pauvres un appoint aux salaires. Ricardo avait justifié le système en disant : « Le prix des subsistances et le nombre des membres d'une famille étant les deux facteurs déterminant le taux des salaires, ce taux, s'il reste au-dessous du niveau convenable, doit être complété par la société : ce sera la taxe des pauvres qui servira de complément. »

paix, de qui relevait depuis 1782 le service d'assistance, la commission royale préconisa la création d'un organe administratif supérieur chargé de surveiller les autorités locales, à qui désormais serait confiée l'application des lois des pauvres.

L'Act du 14 août 1834 (2) créa une circonscription nouvelle : l'union des paroisses ; des organes locaux : les Bureaux de Gardiens, et un organe central unique : un bureau de trois commissaires. Nommés pour cinq ans, les *Poor Law Commissionners* furent chargés de former les unions, de contrôler les actes de leurs gardiens et des administrateurs des paroisses, d'en examiner et d'en vérifier les comptes.

Le législateur, pour leur permettre d'assurer efficacement l'application de la nouvelle loi, leur reconnut le droit de faire des enquêtes locales et les dota d'un large pouvoir réglementaire. Enfin, on soumit à leur approbation les plus importantes des décisions des gardiens des Unions. On ne laissa pas toutefois la nouvelle autorité centrale exempte de tout contrôle : en dehors de la faculté pour la couronne de révoquer les commissaires, les règlements généraux qu'ils édictaient ne pouvaient entrer en vigueur qu'après l'expiration d'un délai de quarante jours, pendant lequel le roi en son conseil avait le droit de procéder à leur annulation ; copie devait en outre en être adressée au Parlement, aux administrateurs des paroisses intéressées et aux gardiens des Unions dont elles dépendaient.

2. Déposé le 17 avril 1833 le *bill* fut adopté en troisième lecture le 1^{er} juillet, 4-5 Will. IV, c. 76.

Mener à bien l'œuvre de réforme et d'unification qu'avait tracée la loi de 1834 sans froisser les intérêts de nombreuses localités, chercher à supprimer des abus sans déchaîner la réprobation de ceux qui en profitaient, était chose impossible. Par suite des modifications profondes qu'apportait le législateur de 1834 à la distribution des secours (1), l'impopularité qui entourait le nouveau département central ne fit que croître à partir du jour où il procéda à l'application de la loi. La presse s'en mêla, Cobett dirigea la campagne. On put même craindre un instant que les commissaires ne se vissent retirer leurs pouvoirs à l'expiration de la période de cinq ans pour laquelle ils étaient nommés, mais ils triomphèrent de leurs adversaires en montrant les améliorations qu'ils avaient obtenues dans le service d'assistance depuis l'établissement d'une autorité centrale. Le résultat était certain, les chiffres donnés dans le rapport de 1839 étaient convaincants (2). De plus de six millions et demi de livres qu'avait été la moyenne du coût d'assistance pendant les cinq années précédant l'Act de 1834, la charge était descendue, pendant les cinq années qui suivirent, à moins de cinq millions de livres. Le Parlement fut convaincu, l'opinion publique

1. D'après la nouvelle loi, seuls les pauvres et les infirmes pourraient avoir droit à des secours, les indigents valides ne pouvant désormais que réclamer leur entrée dans un *Workhouse*. « Tout secours quel qu'il soit, donné à des personnes valides ou à leur famille autrement que dans les *Workhouses* doit être considéré comme illégal et cesser immédiatement. »

2. *Report on the Continuance of the Poor Law Commissioners and on some further Amendments of the Law relating to the Poors, 1839.*

s'inclina, les commissaires virent leurs pouvoirs renouvelés en 1839 et prolongés successivement jusqu'en 1847 (1).

A cette époque, devant les attaques auxquelles donnait lieu l'administration des commissaires de la Loi des Pauvres, on jugea opportun de leur permettre de répondre eux-mêmes aux critiques qui leur étaient adressées : on leur donna entrée au Parlement. « On avait dénoncé leur administration comme tyrannique, irresponsable et anormale, on avait dit que leurs pouvoirs étaient contraires à la constitution anglaise (2) », alors qu'aucun fonctionnaire du service d'assistance ne pouvait devant les Chambres défendre la politique suivie par ses administrateurs. La loi de 1847 (3) eut pour but de combler cette lacune : elle donnait à la Couronne le droit de nommer une ou plusieurs personnes aux fonctions de « commissaires chargés de l'administration de la Loi des Pauvres en Angleterre » auxquels venaient s'adjoindre, comme commissaires de droit, le Lord Président du Conseil, le Lord du Sceau Privé, le chancelier de l'Echiquier et le Secrétaire d'État au Département de l'intérieur. Le Président de ce nouveau bureau central reçut conjointement avec l'un de ses secrétaires, le droit de siéger au Parlement : c'était donc un nouveau département ministériel qui venait d'être créé : la loi du

1. Successivement pour un an chaque fois : 2-3 Vict., c 83 ; 3-4 Vict., c 42 ; 5 Vict., c 10 et pour cinq ans, 5-6 Vict., c 57.

2. *A History of the English Poor Law*, par R. G. Nicholls, 1898, t. II, p. 384.

3. 10-11 Vict., c. 109.

1^{er} août 1849 lui donna le nom de *Poor Law Board* (1). Responsable devant le Parlement, subordonné à la Couronne, le Président du nouveau bureau, devenu bientôt le chef supérieur du service d'assistance, consacra son activité à introduire plus de méthode et d'uniformité dans une administration qui, bien qu'améliorée, était encore très défectueuse (2).

Si, en 1834, le législateur crut nécessaire d'apporter quelques restrictions aux libertés dont avaient joui les autorités locales jusqu'à cette époque en matière d'assistance, la question de l'hygiène publique devait fatalement l'amener aussi à faire une seconde brèche aux anciennes règles d'autonomie locale. Le développement de l'industrialisme avait, en effet, contribué à transformer des quartiers ouvriers et peuplés des grandes villes en véritables foyers d'épidémie, et l'insalubrité de ces cités avait continuellement grandi avec l'accroissement de ces agglomérations ouvrières. Pendant longtemps, tout ce qui intéressait la santé publique avait été laissé aux soins des habitants des paroisses, mais le mauvais vouloir, l'inertie des contribuables peu soucieux d'augmenter leurs charges fiscales pour aménager des routes et des égouts, ou faire des travaux d'assainis-

1. 12-13 Vict., c. 103, § 21. « Il est décidé que les commissaires chargés de l'administration de la loi des pauvres seront désignés dans les documents et pièces officielles sous le nom de *Poor Law Board*.

2. *Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt*, von Dr. P. F. Aschrott, Leipzig 1886, § 12 et suiv. dans la collection Gustav Schmoller, *Staats und socialwissenschaftliche Forschungen*, Band V, Heft IV.

sement, maintenaient le plus souvent, dans la plupart des localités, un état sanitaire déplorable (1).

Bien qu'en 1832 un *Act* ait donné pouvoir au Conseil privé d'édicter tout règlement qu'il jugerait convenable, pour circonscrire l'épidémie de choléra qui s'était à cette époque déclarée dans le royaume, ce n'est qu'en 1848 que fut promulguée une loi confiant au Bureau central le soin de forcer les autorités locales à accomplir les nouvelles obligations qu'on venait de leur imposer en matière d'hygiène. Déjà, à partir de 1834, les commissaires de la loi des pauvres s'étaient convaincus, par leurs enquêtes annuelles, du besoin d'un Code sanitaire général. En 1842, ils déposaient, sur la demande qui leur en avait été faite par le Parlement en 1839, un rapport approfondi dans lequel se trouvait non seulement retracée la situation existante, mais encore mentionnées les principales réformes qu'il était urgent d'entreprendre. La campagne personnelle de Chadwick, la publication en 1838 d'un memorandum montrant les économies réalisées dans le service d'assistance, grâce à sa nouvelle organisation et à l'introduction d'un contrôle central, déterminèrent un mouvement de réaction contre les exagérations dangereuses des principes de liberté locale, et assurèrent le succès momentané des théories centralisatrices du disciple de Bentham. La

1. Le système des *bills privés* était un des remèdes à la situation. Lorsqu'un *vestry* désirait entreprendre des travaux importants, il s'adressait au Parlement pour lui demander de lui conférer par *bills privés* les pouvoirs dont il manquait. En vérité, ce n'était là qu'un palliatif, aussi n'est-il pas exagéré de dire que jusqu'à la moitié du XIX^e siècle, l'Angleterre n'a possédé ni lois d'hygiène, ni autorités sanitaires

lutte ardente qui se livrait en ce moment au Parlement, à propos de la question des blés, absorbait à ce point l'attention du législateur qu'il fallut la crainte d'une épidémie de choléra pour précipiter l'adoption d'une mesure provisoire : les *Towns Improvement Clauses Acts* en 1847 (1) désignés ordinairement sous le nom de *model Acts*. Ces différentes lois ne faisaient qu'offrir aux localités des modèles d'administration sanitaire ; mais, facultatives, elles restèrent lettre morte. L'année suivante, en 1848, le Parlement comprit la nécessité de faire intervenir une autorité centrale pour forcer les localités négligentes à prendre les mesures essentielles que réclamait de plus en plus la protection de la santé publique (2).

La nouvelle loi (3) établissait pour une durée de cinq ans un Conseil général d'hygiène (*General Board of Health*) composé d'un Président et de deux autres membres désignés par la Couronne ; on lui reconnaissait le droit de nommer des inspecteurs, de procéder à des enquêtes, soit à la demande d'un dixième des contribuables d'un district, soit lorsqu'il ressortait des statistiques un taux moyen de mortalité supérieur à vingt-trois pour mille dans les sept années précédant l'enquête. Conformément au rapport de ses inspecteurs, le *General Board* pouvait provoquer la

1. 10-11 Vict., c. 34 ; 10-11 Vict., c. 89 ; 10-11 Vict., c. 90.

2. L'Act de 1848 n'était cependant pas applicable de plein droit dans toutes les localités : les villes pouvaient l'adopter spontanément, mais il serait imposé aux districts dont l'état sanitaire dénotait une administration négligente. C'était là le résultat d'une sorte de compromis entre les partisans de l'autonomie locale et ceux qui, avec Chadwick, essayaient d'introduire les idées de centralisation.

3. 11-12. Vict., c. 63.

création de Bureaux locaux d'hygiène chargés obligatoirement d'appliquer dans leur circonscription toutes les prescriptions de la loi concernant la santé publique. Les règlements pris par ces organes locaux, les projets de travaux élaborés par eux (4), devaient en outre être soumis à l'approbation du Bureau central et être confirmés par un secrétaire d'Etat.

En 1850, il existait donc en Angleterre deux services locaux soumis chacun au contrôle d'une autorité centrale :

Le service d'hygiène sous la dépendance du *General Board of Health* ;

Le service d'assistance sous la surveillance du *Poor Law Board*.

On aurait pu croire qu'à cette époque le moment était venu de remettre entre les mains d'un Corps administratif supérieur unique les pouvoirs d'inspection et de contrôle qui, bien qu'ayant des analogies certaines, se trouvaient alors répartis entre deux autorités différentes. L'esprit public n'était cependant pas encore mûr pour cette réforme, et la classe moyenne se montrait méfiante à l'égard de la bureaucratie d'un département central qu'elle soupçonnait volontiers d'être accessible à la corruption. Les deux bureaux de 1848 et de 1849 travaillèrent donc quelque temps côte à côte à faire respecter, dans la limite de leurs pouvoirs, la volonté du législateur, tout en ménageant la susceptibilité sans cesse plus vive des autorités locales. Dans cette lutte pour faire plier l'intérêt

4. Dans les bourgs, ces bureaux locaux étaient composés du Conseil municipal et, dans les autres localités, de membres élus par les contribuables et de propriétaires fonciers (ant. 12 à 28, 11-12. Vict., c. 63).

local devant l'intérêt général, le sort des deux bureaux fut différent : l'un parvint à se maintenir, le *Poor Law Board*, l'autre succomba en 1858 sous les coups d'un adversaire acharné : le contribuable.

L'hiver terrible de 1860-1861 ayant montré combien était encore imparfait le régime de l'assistance, les uns (1) accusèrent les autorités locales de négligence, d'insouciance, tandis que les autres (2) se retournaient contre l'office central, voyant dans les entraves apportées aux libertés la raison du défaut d'initiative de ces derniers. Une commission nommée en 1861 rendit les corps locaux responsables du mauvais fonctionnement des *Poor Laws*, et préconisa comme remède un renforcement du contrôle central. Après avoir étendu les pouvoirs du Bureau d'Assistance en 1865 et en 1867 (3) à l'égard de la ville de Londres seulement, une loi générale de la même année (4) rendit cet office central permanent et généralisa les pouvoirs qu'il avait reçus en 1865 de nommer les gardiens des Unions et d'annuler les actes locaux. En 1869 (5) et en 1870 (6), il acquit en outre le droit de dissoudre les Unions et d'en modifier les limites, sans avoir à demander l'assentiment des gardiens.

1. Entre autres M. Davenport Bromley qui créa vers cette époque la société *For the Relief of Distress* et qui fit une campagne active dans le *Times* contre la négligence des autorités locales.

2. M. Ayrton regrettait le mouvement vers un assujettissement de plus en plus complet des corps locaux à un office central et y voyait la cause du mauvais fonctionnement du service d'assistance.

3. 30 Vict., c. 6.

4. 20 août 1867 : 30-31 Vict., c. 106.

5. 32-33 Vict., c. 53.

6. 25 mars 1870 : 33-34 Vict., c. 2.

Si le Bureau d'assistance avait pu, dans une certaine mesure, rendre moins sensible au contribuable local un contrôle auquel il n'était pas habitué, en lui montrant, par des chiffres, les économies que lui faisait réaliser une administration plus uniforme et mieux comprise, bien plus difficile était la tâche du Bureau d'hygiène. Il s'agissait en effet de convaincre ce même contribuable de l'intérêt qu'il avait à prendre des mesures d'hygiène coûteuses. La crainte d'une épidémie future éventuelle valait-elle la peine de faire des travaux nécessitant un supplément d'impôt immédiat et lourd ? L'opposition des défenseurs des libertés locales, et la méfiance naturelle de la classe moyenne vis-à-vis de la bureaucratie, jointes à la résistance intéressée du contribuable, eurent raison du Bureau général d'hygiène, qui, en dépit d'une prolongation de pouvoirs pendant quelques années, fut supprimé en 1858. N'avait-on pas donné depuis 1848 (1) à toute personne ayant à souffrir d'une *nuisance* (2) le droit de porter plainte aux juges de paix réunis en petite session, n'avait-on pas dans les années suivantes (3) étendu ce droit aux Gardiens des pauvres, aux Bureaux locaux d'hygiène ? pourquoi ne

1. 11-12. Vict., c. 123.

2. On désigne sous le nom de *public nuisance* tout inconvenient, offense ou incommodité de nature à gêner le public et à lui porter préjudice. *Le Criminal Code Bill* de 1880, § 146 en donne cette définition : « Tout acte ou toute négligence mettant en danger la vie, la sécurité, la santé, la propriété et le confort du public ou qui constitue un empêchement à l'exercice ou à la jouissance de quelques droits pour les sujets de sa Majesté. » *Encyclopædia of the Laws in England by the most legal Authorities*, seconde édit., 1908, t. X, p. 79.

3. En 1849 : 12-13. Vict., c. III ; en 1855 : 18-19. Vict., c. 121 ; en 1860 : 23-24. Vict., c. 77.

pas laisser ces autorités locales également libres d'assurer l'organisation d'un service d'hygiène sous le seul contrôle des habitants ? Cédant au mouvement de réaction qui se manifestait alors contre les idées de centralisation, le législateur de 1858 (1) laissa les localités libres d'adopter les mesures sanitaires prescrites par les différentes lois d'hygiène, confiant seulement à un secrétaire du *Home Office* le soin de diriger l'activité des autorités locales et de faciliter leur initiative (2). Des amendements successifs intervenus en 1861 (3), 1866 et 1868 augmentèrent les pouvoirs des Corps locaux, diminuant par là même le nombre des cas dans lesquels ceux-ci étaient obligés de solliciter du Parlement une augmentation de compétence.

Bien que, sous ce régime, l'état sanitaire de l'Angleterre se fût sensiblement amélioré, comme le dénote le nombre croissant des emprunts locaux ayant eu pour but l'aménagement de travaux publics, il suffisait de la négligence d'une localité pour compromettre l'état sanitaire de toute une contrée. C'est ce qui fut mis en relief dans les rapports d'une commission royale nommée en 1868 pour étudier les résultats pratiques des lois d'hygiène en vigueur. Les faits prouvèrent encore une fois qu'il ne suffisait pas au législateur d'indiquer aux autorités locales la voie

1. 21-22. Vict., c. 98.

2. Les localités n'ayant pas de circonscriptions déterminées pouvaient en obtenir une du Secrétaire d'État, et, une fois constituées en autorités sanitaires, adopter les dispositions des lois sanitaires. En outre le Secrétaire d'État pouvait unir des districts voisins sous le contrôle d'un même Bureau local.

3. 24-25. Vict., c. 61 ; 29-30. Vict., c. 90 ; 31-32. Vict., c. 115.

à suivre, pour que celles-ci, à la fois conscientes de leur intérêt et soucieuses du bien public, adoptassent de plein gré les modèles d'organisation que le Parlement avait pris soin de leur tracer. Reprenant par nécessité les anciennes théories de Bentham et de Chadwick, les rapporteurs de 1868 réclamèrent le rétablissement d'une autorité centrale ayant des pouvoirs suffisants pour vaincre la résistance de certains contribuables locaux. Ils demandèrent en outre une révision, une codification des lois d'hygiène, leur variété et leurs complications décourageant les localités qui faisaient preuve de bonne volonté ou servant d'excuse à celles qui préféraient rester dans l'inertie. Donner « à tout le royaume un régime sanitaire uniforme, général et impératif » (1), telle était la conclusion à laquelle on était forcé de revenir, après avoir derechef essayé de laisser à des Corps locaux pleine liberté de concilier leur propre intérêt avec celui de la communauté tout entière.

Le mouvement d'opinion publique provoqué par la constatation faite plusieurs fois des abus que pouvait entraîner un excès de liberté, aboutit en 1871 à la création d'un nouvel organe de centralisation. On ne voulut pas cependant faire revivre un département d'hygiène ayant à partager avec le Bureau de la Loi des Pauvres le contrôle des autorités locales. On se fut exposé ainsi à voir s'élever les mêmes difficultés et les mêmes critiques que pendant la période d'existence du *General Board of Health*. Le législateur de

1. Rapport de la Commission royale d'hygiène, 1869-1871, et John Simon, *English Sanitary Institutions*, 2^e édit., 1897, p. 323 et suiv.

1871 préféra réunir les deux services jusqu'alors distincts, sous la direction d'une autorité centrale unique : le *Local Government Board*.

L'œuvre entreprise n'avait pas pour but un remaniement de la législation existante concernant l'assistance et l'hygiène ; il ne s'agissait pas d'une refonte des textes en vigueur, ni de la création d'un ministère ayant une sphère d'action nettement déterminée et des pouvoirs harmonieusement répartis. La loi du 14 août ne faisait que concentrer entre les mains d'une autorité unique les pouvoirs qui étaient disséminés entre le Secrétaire d'État à l'Intérieur, le Conseil Privé et le Bureau d'assistance. Le nouveau département central se voyait confier le soin d'assurer désormais l'application des lois relatives à la santé publique, à l'assistance des pauvres et au gouvernement local (1). Chacune de ces différentes lois gardait la caractéristique dont elle était empreinte, de sorte que le *Board* central offrait les contrastes les plus étranges. Si, d'un côté, il disposait des pouvoirs de coercition dont le législateur de 1834 et de 1847 avait armé les commissaires, puis le Bureau de la Loi des Pauvres, par contre il se trouvait réduit, en matière d'hygiène, aux pouvoirs dérisoires de contrôle que, dans un moment de réaction contre les idées de centralisation, le Parlement de 1858 avait conférés au Secrétaire d'État du Département de l'Intérieur. Un tel manque d'unité ne pouvait durer. Il fallait prendre parti pour l'un ou l'autre mode de législation : ce furent les idées de centralisation qui l'emportèrent. A peine créé, le nou-

1. Art. 2, loi 14 août 1871, 34-35 Vict., c. 70.

veau département central s'occupa activement de consolider la législation sanitaire en groupant dans un texte général la série des lois (1) qui s'étaient échelonnées depuis plus d'une vingtaine d'années : ce fut l'objet du *Public Health Act* de 1872 (2). Cette loi divisait en outre l'Angleterre en districts sanitaires urbains et ruraux, et enjoignait aux autorités locales de chacune de ces circonscriptions de nommer des officiers de santé dont les actes seraient subordonnés au contrôle du Bureau central. En 1874 (3), des amendements étaient introduits. On donnait aux localités plus de facilités pour faire face à leurs obligations, et l'on permettait à l'autorité centrale de faire sanctionner ses ordres par un *Writ of Mandamus*. Enfin, en 1875 (4), était promulgué le Code sanitaire qu'avait réclamé la Commission royale de 1868. Gardant pour base les dispositions de l'Act de 1872, la nouvelle loi vint préciser les devoirs et les pouvoirs des autorités locales et les soumettre d'une façon générale au contrôle et à la direction du Bureau central.

La composition du *Local Government*, qui rappelle celle de l'ancien *Poor Law Board* de 1848, a été tracée d'une façon précise dans la loi de 1871. Le Bureau se compose d'un Président nommé par le Roi et de membres de droit : le Lord Président du Conseil, les principaux Secrétaires d'État, le Lord du

1. *Public Health Act, Local Government Acts, Nuisance Removal Acts*, lois concernant les égouts, les garnis, les maisons, les logements ouvriers, les bains, les lavoirs et les maladies contagieuses.

2. 35-36 Vict., c. 79.

3. 37-38 Vict., c. 89.

4. 38-39 Vict., c. 55.

Secau Privé, et le Chancelier de l'Échiquier. Comme on l'a fait très justement remarquer, « de même que le Chancelier de l'Échiquier acquit par la coutume constitutionnelle la seule responsabilité de la politique financière qu'il partageait auparavant avec le Lord de la Trésorerie, de même, de 1847 à 1871, le Président du *Poor Law Board* et, depuis 1871, le Président du *Local Government Board* devint seul responsable devant le ministère et le Parlement de tout ce qui se fait dans le domaine constamment élargi de l'administration locale (1) ». Les membres de droit ne jouent donc aucun rôle et leur comité ne se réunit jamais. Un secrétaire parlementaire assiste le Président du bureau et comme lui, a le droit de siéger au Parlement. Devant les Chambres ils ont pour mission de répondre aux questions qui leur sont posées et de soutenir les *bills* qu'ils proposent, qu'il s'agisse de *bills* de réformes ou des *bills* annuels de confirmation des ordonnances provisoires du Board (2). Enfin c'est au Président qu'il revient d'établir le budget de son département, de le discuter avec le Chancelier de l'Échiquier et de le défendre devant la Chambre des Communes.

Le *Local Government Board* peut s'adjoindre des secrétaires, sous-secrétaires, inspecteurs, auditeurs, commis et tels autres fonctionnaires qui lui sont nécessaires, sous réserve de l'approbation du Trésor (3). Un secrétaire permanent est chef du personnel, et cinq

1. Redlich et Hirst, *op. cit.*, trad. franç., t. II, p. 296.

2. C'est en général le Secrétaire parlementaire qui se charge de défendre devant les Chambres cette législation secondaire.

3. 34-35 Vict., c. 70, art. 3, § 3.

secrétaires adjoints sont à la tête des principaux services du *Board* ; un nombreux personnel de médecins, d'ingénieurs, de techniciens complètent l'organisation (1).

Grâce à l'activité de ses Présidents et de ses Inspecteurs, le Bureau du Gouvernement local était appelé à un avenir brillant. Devant la nécessité d'assurer le fonctionnement régulier des services, toujours plus nombreux, que l'on mettait à la charge des localités, les attributions du *Board* devaient s'accroître rapidement et son autorité s'étendre bientôt à l'ensemble du gouvernement local, exception faite toutefois de l'administration municipale qui conserva intactes les principes de liberté et d'autonomie que lui avait légués la tradition. Depuis 1875, le mouvement de centralisation qui s'était manifesté au lendemain de 1832, s'accroît davantage, tempéré cependant par l'influence des idées démocratiques qui poussèrent le législateur à substituer des Conseils locaux élus à l'administration omnipotente d'une aristocratie judiciaire. Dès 1876 (2), le Bureau central se voyait attribuer le pouvoir de créer de nouvelles paroisses, de dissoudre les anciennes, et d'en substituer de nouvelles toutes les fois qu'il considérerait ces mesures comme de nature à faciliter l'exécution des lois d'assistance. En 1879, on le chargeait de nommer les vé-

1. Pour plus de détails sur le personnel voir Redlich et Hirst, *op. cit.*, trad. franç., t. II, p. 298-299.

2. *Divided Parishes and Poor Law Amendment Act*, 1876. 39-40 Vict., c. 61. Chaque fois qu'une modification territoriale soulève la critique d'un dixième des contribuables, la décision de l'autorité centrale n'est que provisoire et doit recevoir l'approbation parlementaire.

ificateurs des comptes de l'assistance publique, ce qui venait compléter d'une façon heureuse les pouvoirs de contrôle financier dont on l'avait déjà revêtu, tant en ce qui concerne la vérification des comptes locaux que l'approbation des emprunts et la distribution des subventions (1).

Ayant été à même, par ses enquêtes et ses inspections, d'acquérir une connaissance profonde des questions administratives, le Bureau du Gouvernement local devait être appelé à jouer un rôle important dans le nouveau régime de *Self Government* contrôlé que consacrèrent définitivement les lois de 1888 et 1894.

Les réformes libérales de 1867 et de 1884, en ouvrant largement les portes de la Chambre des Communes à la classe moyenne, appelèrent par voie de conséquence une démocratisation plus grande de l'administration locale. Sous l'influence des ouvrages de John Stuart Mill sur « la Liberté » et « le Gouvernement représentatif », le programme radical s'était précisé et il était bientôt apparu à tous, comme un principe fondamental, que le peuple devait non seulement être à même de prendre part à l'œuvre du gouvernement central, mais aussi à celle de l'administration locale. En 1888 (2), on enleva aux Cours de sessions trimestrielles leurs attributions administratives pour les confier à un Conseil de comté élu. En 1894 (3), on organisa les Conseils de districts et les Assemblées paroissiales. Cette double réforme jointe

1. Cf. la seconde partie : le Contrôle financier.

2. 51-52 Vict., c. 41.

3. 56-57 Vict., c. 73.

à celle de l'administration municipale en 1882, consacra l'existence d'un régime administratif local en harmonie avec les exigences d'une constitution démocratique, et dont l'ordre tranchait singulièrement avec le chaos de circonscriptions et d'autorités qui avait été la conséquence des modifications hâtives votées après 1832.

Si, revenant aux principes traditionnels d'autonomie, on confia aux représentants des populations rurales et urbaines l'administration de leurs intérêts, par contre le législateur n'eut garde d'oublier qu'un excès de liberté pouvait compromettre gravement non seulement la sécurité de la communauté tout entière, mais encore l'existence même des conseils nouvellement créés. Ayant précisé leurs obligations et leurs pouvoirs, ayant déterminé leur mode d'élection et énuméré les ressources mises à leur disposition, il prit soin d'organiser un système général de contrôle dont il remit la direction au Bureau du Gouvernement local. La surveillance tantôt directe, tantôt indirecte(1), que ce département central exerce sur les Conseils de comtés, les Conseils de districts, et les Assemblées paroissiales, s'étend aujourd'hui à toutes les branches de l'administration. La tâche qu'on lui confiait était lourde, les pouvoirs dont on le dotait pouvaient, s'ils étaient mal employés, faire de lui un tyran ; l'histoire a pleinement prouvé que ces craintes étaient vaines. Le Bureau central sut toujours conci-

1. Il ne faut pas oublier en effet que les Assemblées paroissiales sont placées sous l'autorité immédiate des Conseils de comté qui les dirigent et les contrôlent. Ce n'est qu'exceptionnellement que le Bureau du Gouvernement local a un pouvoir de contrôle direct sur elles.

lier l'intérêt général avec la susceptibilité des Conseils locaux et ne se servit des pouvoirs de coercition dont on l'avait investi que dans les cas, fort rares d'ailleurs, où ses conseils restèrent inécoutés. Usant de son influence morale, sachant au moment opportun se montrer conciliant ou ferme, il devint d'autant plus facilement le conseiller des Corps locaux, que ceux-ci virent surtout en lui l'autorité chargée de leur accorder les subventions pécuniaires votées par le Parlement pour soulager le contribuable local.

Après les réformes profondes qui démocratisèrent l'administration locale et la soumirent au contrôle d'un département ministériel, les lois qui suivirent n'apportèrent que des modifications de détail (1) au régime existant, consacrant pour la plupart les changements que la pratique dévoilait comme nécessaires.

Vers la fin du xix^e siècle, le réveil de la classe ouvrière, dû à la vulgarisation de l'instruction, et l'apparition de besoins nouveaux poussèrent le Gouvernement, tant conservateur que libéral, à prendre dès

1. Ces réformes concernent tantôt les Conseils locaux, tantôt le Bureau central. En 1902, le *Cremation Act* donne au *Local Government Board* le droit de réglementer par ordonnances obligatoires les principales questions concernant les incinérations. En 1903, le *County Councils' (Bills in Parliament) Act* confère à tous les Comtés le droit de présenter au Parlement des *Bills* privés aux frais des contribuables avec possibilité d'appel au Bureau central. Le *Local Government (Transfer of Powers) Act*, de 1903, autorise le Bureau du Gouvernement local à transférer aux Conseils de comtés certains pouvoirs appartenant à différents départements centraux. Le *Motor Act* de 1903 étend le pouvoir réglementaire du *Local Government Board* à l'enregistrement et à l'identification des véhicules. En 1906 l'*Open Spaces Act* codifiant la législation sur les espaces libres, élargit le pouvoir de contrôle du Bureau central, de même que la loi de 1907 qui améliora le régime de l'hygiène.

1900 l'initiative d'une série de lois sociales. Son but était d'améliorer la condition d'existence des ouvriers, et d'essayer ainsi, par ces mesures, d'atténuer l'état dangereux de perturbation dans lequel le mécontentement croissant des travailleurs avait plongé le pays (1).

Les lois sur les logements ouvriers et la construction des habitations à bon marché (2), celle sur les heures de fermeture des magasins (3) succédèrent rapidement aux lois sur le chômage (4), les pensions à la vieillesse (5) et les assurances obligatoires (6). On s'efforça également d'enrayer l'exode vers les centres industriels, en favorisant le développement de la petite propriété (7) et en intéressant la classe rurale à la culture de la terre.

L'ensemble de cette législation, concernant aussi bien l'ouvrier des villes que celui des campagnes, fut la source d'attributions nouvelles pour les autorités locales et la raison d'une recrudescence du mouvement de centralisation constaté antérieurement.

Ne pouvant enfermer dans un texte précis, les moindres détails d'application des institutions nou-

1. Cf. *The Labour Unrest*, série d'articles dus à M. H. G. Wells et parus dans le *Daily Mail* du 13 au 20 mai 1912. Tirage à part sous forme de pamphlet.

2. *Housing of Working Classes Acts* 1903 (3 Edw. VII, c. 39); *Housing Town Planning, etc., Act* 1909; 9 Edw. VII, c. 44.)

3. *Shop Hours Act* 1904 (4 Edw. VII, c. 31) *Shops Act* 1912 (2 Géo. V., c. 3).

4. *Unemployed Workmen Act* 1905. Edw. VII, c. 18) *Insurance Act* 1912.

5. *Old Age Pensions Act* 1910 (8 Edw. VII, c. 40).

6. *Insurance Act* 1912.

7. *Small Holdings and Allotments Act* 1907 (17 Edw. VII, c. 54) 1908 (8 Edw. VII, c. 36).

velles, le législateur préféra laisser un large pouvoir d'interprétation aux autorités locales, à qui en général il confia l'exécution de ces différentes lois. Toutefois, il crut nécessaire (et l'expérience ne pouvait que l'y encourager), non seulement d'assurer une certaine uniformité dans les règlements locaux, mais de confier à un Bureau central la direction et le contrôle des autorités dont il avait accru les attributions. Une autre raison semble l'avoir poussé à sacrifier davantage l'autonomie des localités : il voulut ménager la susceptibilité des contribuables. Les réformes sociales, plus que toutes les autres, se traduisent par des dépenses. Il fallait empêcher les Conseils locaux des contrées industrielles de se lancer aveuglément dans des opérations financières dangereuses, et de gaspiller les ressources que le Parlement mettait à leur disposition. Assurer l'application raisonnable de la loi, prévenir les négligences et les extravagances des localités, telle fut la mission dont fut chargé le Bureau du Gouvernement local par le législateur du xx^e siècle, qui s'en remit à son expérience des affaires administratives et à sa prudence pour essayer de contenter le travailleur sans mécontenter le contribuable.

La présence, depuis 1905, de M. John Burns à la présidence du *Local Government Board* ne fut pas l'une des moindres causes de la confiance dont le Parlement fit preuve à l'égard de la compétence et de la sagesse de l'autorité centrale. Tant par ses qualités personnelles d'administrateur et d'organisateur que par l'expérience qu'il a acquise dans les principales branches de la vie publique, l'influence que ce ministre exerça et

exerce toujours sur la marche de l'administration anglaise est considérable (1).

Lorsque l'on jette un coup d'œil d'ensemble sur l'évolution historique de ce Bureau central et sur le développement croissant de ses attributions, on ne peut pas ne pas être frappé du progrès des idées centralisatrices en Angleterre. Dans la lutte qui s'est livrée, dès le milieu du XIX^e siècle, entre les théories et les faits, le législateur anglais s'est toujours inspiré de l'enseignement de ces derniers, et ce sont les faits qui, par la force des choses, l'ont amené à accepter les conclusions de théoriciens qu'il repoussait tout d'abord.

1. Nous ne faisons que reproduire ici l'opinion unanime de tous ceux qui ont approché M. John Burns et celle qui se dégage des interpellations dont son administration fut l'objet à la Chambre des Communes.

CHAPITRE II

Les Pouvoirs d'inspection du Bureau du Gouvernement local

Dans la plupart des pays continentaux, à côté des Conseils locaux un représentant de l'autorité centrale veille au respect des lois, défend la politique du Gouvernement et sert de lien continu entre le centre et les localités. En France, les préfets sont en rapport constant avec les ministres, soit qu'ils agissent comme agents du pouvoir central, soit qu'ils agissent comme représentants du Gouvernement. En Angleterre, il n'existe aucun fonctionnaire qui rappelle nos préfets et l'on ne saurait rapprocher d'eux le Lord Lieutenant du roi et le *Sheriff*, hauts dignitaires de la Couronne que l'on rencontre dans chaque comté. Vaguement comparables aux gouverneurs de nos anciennes provinces, les Lords Lieutenants, grands seigneurs représentants personnels du roi, sont dans les comtés comme des maîtres de maison chargés d'en faire les honneurs ; il ne leur est resté de leurs anciennes prérogatives que le droit de présenter à la nomination du Lord Chancelier les personnes qu'ils jugent dignes

de remplir les fonctions de juge de paix (1). Quant au *Sheriff*, représentant du Lord Chancelier, il est censé, bien que ne siégeant dans aucun tribunal, être le chef de la magistrature locale ; ses fonctions consistent à « entretenir des rapports de courtoisie, nuancés d'un peu de bienveillance protectrice, avec tous les magistrats du comté ». Comment comparer l'influence morale de ces chefs de l'aristocratie et de la riche bourgeoisie avec l'influence politique d'un préfet continental ?

Lorsqu'à partir de 1832, le Parlement s'occupa de la réforme de l'administration locale et que, poussé par les événements, il dut organiser une autorité centrale, il eut à se préoccuper des moyens qui permettraient au nouveau bureau d'entrer en relations avec les différentes autorités locales.

Le législateur anglais, loin de chercher des modèles dans les institutions étrangères, se borna en général à modifier et à développer les institutions existant en germe déjà sous le régime précédent. L'histoire fournissait l'exemple du pouvoir qu'avaient toujours eu le Parlement et la Couronne, de nommer des commissions d'enquête pour se rendre compte du fonctionnement des institutions locales. Ce ne fut donc pas un principe constitutionnel nouveau qu'énonça le Parlement de 1832, lorsqu'il désigna une commission pour procéder à une enquête sur l'application des lois des pauvres. L'ancienne Commission royale

1. Avant 1888, cette prérogative pouvait leur donner une certaine force politique, les juges de paix cumulant les fonctions administratives et judiciaires. Depuis 1888, les Conseils de comté ont hérité de leurs attributions administratives.

devenue ainsi un organe central permanent, conserva son pouvoir illimité d'enquête. Trouvant sa base légale dans le passé, le pouvoir d'inspection, reconnu tout d'abord au *Poor Law Board* puis au *General Board of Health*, devint l'un des principaux moyens d'administration dont hérita le Bureau du Gouvernement local en 1871. Bien que d'ampleur différente, les pouvoirs d'inspection et d'enquête que possède aujourd'hui le *Local Government Board*, constituent le moyen normal d'administration dont il dispose pour être à même de diriger l'activité des différentes autorités locales, de prévenir leurs extravagances ou leurs négligences. L'inspecteur est devenu l'intermédiaire entre le Conseil local et le Bureau central ; sa mission principale est de prévenir les causes de conflit qui pourraient s'élever entre les deux autorités, de veiller à l'exacte application des lois et de renseigner l'administration supérieure sur l'état véritable du gouvernement dans la contrée soumise à sa vigilance.

Un nombreux personnel de médecins, d'ingénieurs et de financiers est chargé de procéder aux différentes enquêtes prévues par les lois ou ordonnées par le Bureau central, soit de sa propre initiative, soit sur une plainte émanant des administrés eux-mêmes. Parmi ces inspecteurs, les uns résident dans les différentes parties du pays et sont tenus de procéder à des enquêtes périodiques, les autres sont envoyés de Londres chargés d'une mission spéciale.

Les inspecteurs généraux de l'assistance, au nombre de quatorze, sont à la tête d'un district englobant un certain nombre de Comtés. Bien que résidant dans

la circonscription qui leur a été assignée, ils n'ont rien de commun avec nos préfets. Ils ont le droit de contrôler, de surveiller, mais n'ont pas le pouvoir de donner des ordres. Ils ont le droit d'assister aux séances des bureaux de Gardiens, de prendre part à leurs délibérations, mais ne peuvent participer aux votes. Ils constituent le lien ordinaire entre les autorités locales d'assistance et l'organe central, et sont chargés spécialement de recueillir les documents qui leurs paraissent de nature à renseigner utilement le *Board* sur l'état du paupérisme dans leur district. Grâce aux rapports constants qui existent entre eux et les administrateurs de la loi des pauvres, ils ont toute la compétence voulue pour mener à bien les enquêtes dont le Bureau central peut les charger. Déjà au courant de la situation, ils sont à même d'user de leur influence personnelle auprès des Conseils locaux, dont ils sont connus et le plus souvent estimés, pour assurer l'adoption des réformes et des mesures préconisées par l'administration supérieure.

A la fin de chaque année, les Inspecteurs généraux sont tenus d'adresser au Président du *Local Government Board* un rapport circonstancié sur le fonctionnement des services d'assistance dans leur district. Ils doivent y mentionner, en plus des statistiques qu'ils ont pu dresser, les initiatives heureuses prises par les unions, pour permettre au *Board* de les porter à la connaissance des autres. Ils signalent également les difficultés qu'a soulevées l'application des dispositions législatives ou des règlements administratifs ; ils doivent en chercher la raison et proposer les modifications qui leur semblent de nature à pré-

venir le retour de pareilles complications. C'est ainsi que, dans son rapport annuel sur l'application de la Loi des Pauvres en 1909 dans les comtés de Norfolk, de Suffolk et dans une partie des comtés d'Essex et de Cambridge, l'inspecteur général M. Gerald A. F. Hervey a produit quelques indications sur les moyens adoptés dans certains centres populeux pour prévenir le chômage, et signala l'ouverture de bourses de travail servant en même temps de bureaux de placement (1). Grâce à l'ensemble de ces rapports, il est facile de se rendre compte de l'effet d'une réforme et des conséquences qu'elle a pu avoir sur l'état du paupérisme. Dès 1909, on a pu ainsi apprécier la diminution qu'avait subie le nombre des secours à domicile, par suite de la disqualification attachée à la qualité d'assisté par la loi de 1908 sur les retraites à la vieillesse (2).

Enfin les rapports des inspecteurs permettent au Bureau central de se rendre compte de l'état qui a été fait de ses conseils et de ses recommandations. Depuis quelques années, le *Board* avait demandé, conformément aux conclusions de la Commission royale d'assistance de 1903, aux Gardiens des différentes Unions, d'éloigner les enfants des *Workhouses*. Dans l'année 1910-1911 on put constater, grâce aux renseignements fournis par les inspecteurs, les efforts qui ont été faits dans ce sens par les différentes Unions, soit que leurs Gardiens aient fait construire des bâtiments spéciaux pour recevoir les enfants assistés,

1. 39^e Rapport annuel du Bureau du Gouvernement local, 1909-1910. Part. I, p. 41 (Appendice).

2. 40^e Rapport annuel du Bureau du Gouvernement local, 1910-1911. Part. I, p. XXVII et suiv. (Appendice).

soit qu'ils aient aménagé dans les *Workhouses* des locaux qui leur ont été réservés.

Si le Bureau du Gouvernement local jouit d'un pouvoir illimité d'enquête en matière d'assistance, ce qui permet à ses agents de s'entourer de tous les renseignements qui lui semblent utiles, plus restreints sont ses pouvoirs d'inspection en ce qui concerne les autres branches de l'administration locale. A la différence de ce qui existe pour l'application de la loi des pauvres, on ne trouve pas un personnel de médecins et d'ingénieurs résidant dans des districts déterminés : l'inspection est périodique et ne s'opère que lorsque la loi l'ordonne ou lorsque le Bureau la croit nécessaire. L'enquête une fois prescrite, les inspecteurs désignés ont les mêmes pouvoirs que ceux de l'assistance : ils peuvent assister aux séances des Conseils locaux (1), se faire présenter les pièces et les documents de nature à faciliter leurs recherches, enfin citer devant eux toute personne qui peut leur fournir des renseignements utiles.

Le Code sanitaire de 1875 prévoit un certain nombre de cas dans lesquels les enquêtes sont obligatoires, par exemple lorsque les travaux d'égouts ou d'adduction d'eau projetés par une autorité sanitaire soulèvent des protestations ou empiètent sur un district voisin (2), lorsque les emprunts à contracter dépassent une certaine somme (3), ou que les terrains nécessaires ne peuvent pas être achetés à l'amia-

1. Exception faite toutefois des Conseils des bourgs municipaux.

2. Loi sanitaire 1875, art. 34 et 35.

3. Code sanitaire de 1875, art. 234.

ble (1). La loi de 1888 sur les Conseils de comté fait de l'enquête une obligation, toutes les fois que ceux-ci sollicitent du Bureau central une modification dans les circonscriptions territoriales existantes (2). La loi de 1890 sur les logements ouvriers (3) fait de l'enquête une condition préalable à l'approbation par l'administration supérieure des plans d'amélioration (*improvement shemes*) dressés par les autorités locales pour remédier aux défauts et à l'insalubrité des rues et des groupes d'habitations. Nombreuses sont encore les lois qui exigent la procédure de l'enquête (4); mais, d'une façon générale, le Parlement a pris soin de le mentionner, toutes les fois qu'il a requis l'approbation du *Local Government Board* comme formalité préalable à la mise à exécution de travaux ou à l'émission d'emprunts, et chaque fois qu'il a chargé le Gouvernement central de trancher un conflit d'intérêts s'élevant soit entre deux localités, soit entre une localité et ses ressortissants. Ces enquêtes sont, suivant leur objet, menées par des inspecteurs des travaux, des inspecteurs de l'hygiène publique ou des inspecteurs des finances et des dépenses locales (5).

1. Code sanitaire de 1875, art. 176. Loi de 1894 sur les Conseils de districts, art. 9.

2. Loi de 1888 sur les Conseils de comté, art. 54.

3. 53-54 Vict., c. 70, art. 8. De même l'enquête est exigée par les art. 31-39 et 85.

4. On peut citer entre autres : *Alkali, etc... Works Regulation Act* de 1906, le *Public Health Acts Amendment Act* de 1907, le *Housing Town Planning, etc... Act* de 1909.

5. Pour cette catégorie d'inspecteurs, voir la seconde partie réservée au contrôle financier.

Pendant l'année 1910, il fut procédé par les inspecteurs-ingénieurs du Bureau central à 1.200 enquêtes annoncées préalablement par affiches dans les districts intéressés. A ce chiffre il convient d'ajouter les nombreuses visites inopinées faites dans le courant de l'année, soit en réponse aux plaintes dirigées contre l'insalubrité de certaines villes ou villages, soit pour s'assurer de l'état des travaux d'assainissement entrepris par les localités et pour l'aménagement desquels des emprunts ont été autorisés.

Ces inspections ayant principalement pour objet la constatation de faits et non la discussion de points de droit, le *Local Government Board*, dans son dernier rapport de 1910-1911, signale comme fâcheuse la pratique introduite depuis 1900, qui veut que les autorités locales désignent des ingénieurs ou avocats-conseils pour représenter leurs intérêts auprès des inspecteurs gouvernementaux. Bien qu'on eût à plusieurs reprises démontré aux localités quel surcroît inutile de dépenses occasionne une telle pratique, le rapport de 1911 constatant que cette tendance n'a pas disparu, fait cette remarque: « Nous sommes les premiers à reconnaître que dans certains cas l'assistance d'un avocat-conseil peut être d'une grande utilité, mais nous sommes convaincus que ces cas sont l'exception, les agents locaux ou les membres des Conseils locaux étant presque toujours suffisamment compétents pour donner les renseignements que demandent les inspecteurs. Préoccupés de la lourde dépense qu'occasionne la désignation de conseils éminents, nous voulons espérer que les autorités locales, conscientes des obligations qu'elles ont envers

les contribuables de leur district, auront à l'avenir une plus grande confiance en la compétence de leurs propres agents pour les représenter auprès de nos inspecteurs, et que, dans le cas où l'éclaircissement de certains points de droit, nécessitera la présence d'un conseil, les dépenses faites à cette occasion seront le moins élevées possible (1). »

Si les inspecteurs-ingénieurs ont comme mission d'aider les autorités locales à élaborer au mieux des intérêts des habitants et du contribuable, les projets et les plans des travaux que nécessite l'assainissement d'une contrée, les inspecteurs-médecins sont chargés, sous la direction d'un officier général de santé, de se rendre compte de l'état sanitaire du pays et de rechercher les moyens, soit d'enrayer les épidémies ou les épizooties qui se déclarent, soit de diminuer les causes de contagion des maladies infectieuses. Leurs rapports annuels, par leur importance et leur documentation, constituent une source inestimable de renseignements, non seulement pour le statisticien et l'administrateur, mais encore pour celui qui s'adonne aux questions médicales. On y trouve en effet des exposés très complets sur les épidémies qui se sont déclarées pendant l'année et les remèdes qui y ont été apportés, sur les expériences bactériologiques qui ont été tentées et les résultats qu'elles ont donnés ; les maladies infantiles, les maladies coloniales y sont étudiées avec autant de soin que la question des eaux ou celle des logements ouvriers.

1. 40^e Rapport du Bureau du Gouvernement local, 1910-1911. Part. I, p. LXXVI.

On y trouve également un résumé des enquêtes qui ont été menées pendant l'année et des suites qui leur ont été données, enfin de nombreuses statistiques permettent de se rendre compte de la mortalité due aux maladies infectieuses et particulièrement à la tuberculose (1).

Les rapports des inspecteurs (2) de l'autorité centrale ne constituent pas les seuls documents qui permettent au *Local Government Board* d'être exactement renseigné sur l'état sanitaire de l'Angleterre et sur les efforts faits par les localités pour se conformer aux règles de l'hygiène publique. Les agents sanitaires locaux, officiers de santé ou inspecteurs des *nuisances*, doivent en effet faire parvenir au Bureau de Whitehall un rapport sur les conditions sanitaires de leur district et y mentionner les travaux d'assainissement qui ont été entrepris. Les deux ordonnances récentes du 13 et du 21 décembre 1910 (3), entrées en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante, vinrent non seulement préciser le mode de nomination et les devoirs des officiers de santé nommés par les districts urbains et ruraux, mais déterminer jusque dans les moindres détails les relations qu'ils doivent entretenir avec l'autorité centrale. Aux termes de ces ordonnances, ces agents locaux sont tenus

1. Le rapport de 1908-1909 ne contient pas moins de 700 pages et 14 planches hors texte ; de nombreuses photographies et diagrammes illustrent en outre le contexte.

2. Il faut mentionner en outre les inspecteurs spéciaux chargés de surveiller l'application des *Alkali, etc. Works Acts* et des *Canal Boats Acts*.

3. 40^e Rapport du *Local Government Board*. Part. I, p. 53 et suiv,

d'envoyer chaque lundi (1) au Bureau du Gouvernement local, un rapport mentionnant le nombre de cas de maladies infectieuses déclarés pendant la semaine et en faire parvenir le duplicata aux officiers sanitaires du comté. En outre, à la fin de chaque année, ils doivent rédiger un rapport sur l'état sanitaire du district et y reproduire les principales statistiques dressées pendant l'année (2). Le rapport doit être remis au Conseil de district et copie en triple exemplaire en être envoyée au *Local Government Board* (3).

L'uniformité de renseignements contenus désormais dans ces rapports, facilite singulièrement le travail de dépouillement auquel se livre chaque année l'administration centrale, lui permettant également de se rendre compte d'une façon plus précise de l'état sanitaire général du pays et de celui de chaque district en particulier. Après avoir étudié ces rapports, l'administration supérieure, quand elle le croit utile, attire l'attention des autorités sanitaires locales sur les points qui, pour l'avenir, lui semblent mériter des soins plus particuliers (4).

La collaboration des inspecteurs gouvernementaux et des inspecteurs locaux dans la mission de surveil-

1. L'heure est même indiquée : le rapport devra être mis à la poste au courrier qui nous l'apportera le lendemain mardi au matin (art. 19, § 13).

2. L'art. 28 de cette ordonnance précise dans 13 paragraphes les principaux renseignements que doit contenir le rapport annuel de l'officier local de santé.

3. Les mêmes obligations ont été imposées aux officiers de santé des comtés par l'ordonnance du 29 juillet 1910. 40^e Rapport du *Local Government Board*. Part. I, appendice I, p. 25.

4. 40^e Rapport 1910-1911. Part. I, p. LVI.

lance et de contrôle que la loi leur a confiée, constitue l'un des points les plus caractéristiques de l'administration anglaise. Sous la direction de l'autorité centrale, ces différents inspecteurs constituent l'organe par l'intermédiaire duquel le Gouvernement peut s'assurer de l'application complète et exacte de la loi. Bien mieux, ils sont devenus le moyen normal d'administration ; grâce à leur réputation personnelle, à leur compétence particulière, ils sont souvent appelés à user de leur influence morale pour persuader les Conseils locaux de rentrer dans la légalité, et pour les engager à adopter les mesures préconisées par le Bureau central, évitant ainsi les causes inutiles de frottement et rendant agréable à la nation un système taxé pendant longtemps de bureaucratique et d'inconstitutionnel.

CHAPITRE III

Pouvoir réglementaire

Le pouvoir réglementaire du Bureau du Gouvernement local. — Différentes catégories de règlements. — Essai d'une classification suivant leur force exécutoire. — Les notes et circulaires.

Bien qu'il ne soit pas rare de voir les conseils et les agents locaux prendre l'avis des inspecteurs du Bureau du Gouvernement local, soit sur l'interprétation qu'il y a lieu de donner à certaines dispositions législatives, soit sur la meilleure façon d'exécuter leurs obligations, le législateur a été amené à considérer qu'il fallait confier à une autorité centrale particulièrement compétente le soin de préciser les dispositions forcément vagues des différentes lois concernant les services locaux. Le *Local Government Board*, par suite de son expérience grandissante des questions administratives, était l'organe gouvernemental le plus qualifié, pour surveiller et assurer l'exécution des lois et diriger l'activité des Conseils locaux. On lui confia donc le pouvoir réglementaire. Ayant, quant au fond, le caractère de généralité et d'impersonnalité de la loi, les ordonnances réglementaires prises par le *Local Government Board* s'étendent tantôt à tout le pays, tantôt aux circons-

criptions locales qui se trouvent dans la situation prescrite. Les règlements ne pouvant être pris que dans les cas et sous les conditions indiquées par les lois, s'imposent comme celles-ci au respect des autorités locales en tant que leurs devoirs et leurs pouvoirs sont relatifs aux objets réglés. Enfin, si les tribunaux sont chargés de faire respecter les lois, ce sont eux qui sont compétents pour assurer l'exécution des ordonnances réglementaires et pour connaître également de leur légalité.

Investir un Corps administratif du droit d'édicter des dispositions générales semble, au premier abord constituer une anomalie (1), dans un pays où la constitution repose tout entière sur la souveraineté d'un Parlement. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le Président du *Local Government Board* fait le plus souvent partie du Cabinet, et que c'est le législateur lui-même qui a été amené, devant l'accroissement journalier de sa tâche, à conférer à ce Bureau central une partie de ses pouvoirs, tout en conservant à son égard un large droit de contrôle.

Le pouvoir réglementaire ainsi reconnu au Bureau central par suite de la force même des choses, n'a pu que s'élaborer peu à peu, variant d'étendue et de force, suivant les tendances des Chambres à se montrer plus ou moins défiantes à l'égard d'une autorité administrative centrale. Si, dans certains cas, le contrôle de la légalité par les tribunaux judiciaires leur a paru une garantie suffisante contre les excès de

1. E. Jenks. *Central and Local Government*, article dans le *Local Government Review* de décembre 1910, p. 58.

pouvoirs de l'administration supérieure, dans la majorité des cas, elles ont soumis l'exécution des ordonnances réglementaires à un certain nombre de restrictions.

Quelque factice que soit une classification, particulièrement lorsqu'il s'agit d'institutions anglaises, l'histoire ayant seule procédé à leur formation, il semble cependant que l'on puisse diviser en trois catégories, au point de vue de leur force exécutoire, les différentes ordonnances prises par le *Local Government Board* : celles qui sont définitives immédiatement après leur publication, celles qui sont exécutoires sauf annulation et, en troisième lieu, celles soumises à approbation. Enfin, à un rang inférieur, on peut faire une place aux circulaires et aux recommandations qui, dans la pratique, constituent un des moyens très souvent employés par l'autorité centrale pour tracer leur ligne de conduite aux autorités locales (1).

Chacune de ces catégories d'ordonnances se retrouve, il est vrai, dans les principales branches de

1. Il est assez curieux de constater que cette classification des différents règlements pris par le *Board central* rappelle, toute proportion gardée, le classement que l'on a coutume de faire des pouvoirs de décision des Conseils Généraux français, lorsque l'on prend comme criterium leur force exécutoire. En Angleterre, c'est l'autorité centrale qui voit ses pouvoirs soumis à des restrictions, en France c'est l'activité des Conseils locaux qui a à subir des entraves analogues. La situation des Conseils Généraux français est même inférieure à celle du *Local Government Board*, puisque ce dernier a comme autorité supérieure le Parlement, tandis que le Conseil Général a les agents du pouvoir exécutif comme chefs et tuteurs. Dans un pays on a redouté une autorité centrale trop forte, dans l'autre ce sont les Conseils locaux qui ont fait l'objet de la crainte du législateur ; le développement historique différent des institutions de ces deux pays en est la cause.

l'administration locale. On pourrait également les considérer comme étant le mode de règlement propre à tel ou tel service. C'est ainsi que l'on a pu parler quelques fois des ordonnances réglementaires des Lois des Pauvres et des ordonnances des Lois d'Hygiène, voulant désigner celles qui constituent la caractéristique de l'un ou de l'autre des deux services. Si cette façon de procéder est peut être plus conforme à la formation historique du pouvoir réglementaire du *Local Government Board*, le criterium que nous avons adopté a pour avantage de permettre de se rendre compte du degré de défiance que le législateur a manifesté à l'égard des départements ministériels, toutes les fois qu'il leur a conféré des pouvoirs nouveaux.

§ 1. — LES ORDONNANCES DÉFINITIVES

Le droit reconnu au Bureau du Gouvernement de rendre des ordonnances exécutoires immédiatement après leur publication, constitue une forme exceptionnelle du pouvoir réglementaire dont il est nanti, le Parlement ayant, en général, soumis à son contrôle direct les règlements pris par l'administration supérieure. Les lois sur les épidémies et la loi de 1894 sur les élections des Conseils de paroisse et de districts constituent les textes en vertu desquels des ordonnances définitives peuvent être rendues par le Bureau central.

Lorsqu'une épidémie se déclare ou menace de se déclarer, l'intérêt général exige des mesures énergiques, une direction d'ensemble, que seule est capable

de donner une autorité administrative unique. C'est ce qu'a pensé le législateur anglais en 1875, lorsque formulant dans le Code sanitaire les mesures préventives à prendre contre les maladies épidémiques, il conféra au *Local Government Board* le droit de faire modifier ou rapporter des règlements (1) sur un certain nombre de points qu'il prit soin de préciser, de crainte que, sous couleur de mesures intéressant les maladies infectieuses, l'autorité centrale ne prit des règlements concernant d'une façon plus générale la santé publique. Seules « la prompte inhumation des morts, la visite des maisons, l'organisation des services et secours médicaux, du nettoyage, de la ventilation et désinfection, les précautions à prendre contre la diffusion du mal », peuvent faire l'objet d'ordonnances définitives. « Ces règlements, ajoute l'article 135, seront publiés dans la *Gazette de Londres* et réputés connus par le seul fait de cette publication. » L'exécution en est assurée par les autorités locales du district intéressé, et une amende de cinq livres au maximum est prévue contre « quiconque violerait volontairement un règlement du Bureau du Gouvernement local ou entraverait ceux qui agiraient en exécution d'un de ces règlements (2) ».

Le *Local Government Board* est revêtu des mêmes pouvoirs à l'égard des navires qui ont à leur bord des personnes atteintes du choléra ou de tout autre maladie épidémique ou contagieuse (3). Étendu par

1. Code sanitaire de 1875, art. 134 et suiv.

2. Code sanitaire 1875, art. 140.

3. Code sanitaire 1875, art. 130.

le *Public Health Act* du 7 août 1896 (1), le pouvoir réglementaire de l'autorité centrale à l'égard des navires infectés, le fut encore en 1904 (2) par une loi qui autorise le Bureau à édicter les mesures qu'il juge convenables pour écarter le danger provenant de l'arrivée dans un port de vaisseaux ayant fait escale dans des pays contaminés. Enfin, une loi de 1907 (3) lui permit de réglementer l'importation, la préparation et la vente des denrées alimentaires.

A différentes reprises, le Bureau du Gouvernement local fut appelé à faire usage des pouvoirs qui lui avaient été conférés ; en 1896 un règlement, en date du 2 novembre, précisa les précautions à prendre lorsqu'un navire contaminé fait escale dans un port (4) ; en 1900 et 1907, des ordonnances déterminèrent les devoirs des officiers sanitaires, lorsque des cas de peste ou de choléra se déclarèrent dans un district (5).

Si la législation sanitaire a donné l'occasion à l'autorité centrale d'user du droit de rendre des ordonnances définitives, immédiatement exécutoires, sauf obligation de les publier dans un journal légal, la loi de 1894 sur les Conseils de district et les Assem-

1. 59-60 Vict., c. 19.

2. 4 Edw. VII, c. 16.

3. *Public Health (Regulations as to Food) Act*, 28 août 1907. 7. Edw. VII, c. 32.

4. Règlement rapporté dans A. Glen. *The Laws of Public Health*, t. II, partie IV, p. 2101.

5. Rapport annuel du L. G. B. (règlement du 9 septembre 1907), appendice II du Part. II, p. 61 et suiv. On trouvera un ensemble de règlements concernant un district particulier, dans le 34^e Rapport annuel de 1905, Part. II, p. 145 et suiv. Il s'agissait d'une épidémie de petite vérole déclarée dans le *borough* de Dewsbury.

blées paroissiales, fournit un autre exemple en ce qui concerne les élections de ces conseils. L'article 48, § 2 pose en effet : « Les règles tracées pour l'exécution du présent *Act* par le Bureau du Gouvernement local en vue de la conduite des élections, devront, quels que soient les termes de tout autre *Act* que celui-ci, avoir leur effet comme si elles avaient été édictées par cet *Act* même ». Ayant en termes généraux chargé l'autorité centrale de réglementer la procédure électorale des Conseils de district et de paroisse, le législateur prit en outre le soin de préciser les points principaux (1) qui devaient faire l'objet des ordonnances. L'œuvre de sous-législation confiée au Bureau central se trouvait si bien délimitée, sa tâche si bien tracée, que l'on crut inutile de subordonner l'exécution de ces règlements à une approbation parlementaire directe, la responsabilité ministérielle ayant été considérée comme une garantie suffisante. Conformément à cette loi, le *Local Government Board* régla dans sept longues ordonnances (2) les moindres détails de la procédure électorale. Application simplement technique des dispositions législatives, ces règlements ont eu comme avantage d'affranchir le Parlement de la tâche fastidieuse d'élaborer une multitude de dispositions de détail et de faciliter pour l'avenir les modifications qui pourraient être jugées nécessaires.

1. 56-57 Vict., c. 73, art. 48.

2. Les principales de ces ordonnances sont celles du 13 sept. 1894, sur les Conseillers de paroisse; du 22 sept., sur les Conseillers de districts ruraux; du 29 sept., sur les Conseillers de districts urbains.

§ 2. — ORDONNANCES EXÉCUTOIRES SAUF ANNULATION

L'une des restrictions apportées par le Parlement à l'exercice du pouvoir réglementaire conféré au Bureau du Gouvernement local, a été le droit reconnu au Roi en son conseil de procéder, pendant une période déterminée, à l'annulation des règlements nouvellement pris par l'autorité centrale. Le *Poor Law Amendment Act* de 1834 (1), le premier en date, autorisa les commissaires de la loi des pauvres à rendre toutes ordonnances réglementaires que leur semblerait nécessiter le bon fonctionnement de la nouvelle loi, précisant (2) en outre que, par « ordonnance générale », il fallait entendre tout règlement concernant l'administration des pauvres ou l'exécution de la loi dont les dispositions s'étendraient à plus d'une Union (3). Confiant pour la première fois à des fonctionnaires gouvernementaux non directement responsables devant le Parlement, le soin d'assurer d'une façon générale l'application et l'interprétation des lois d'assistance, le législateur considéra qu'il était prudent d'entourer de certaines garanties l'exercice du pouvoir réglementaire qu'il leur reconnaissait. Les ordonnances générales rendues par le Bureau central, en vertu de la législation de 1834, ne peuvent entrer

1. 4-5 Will. IV, c 76.

2. 4-5 Will. IV, sect. 109.

3. On retrouve la même disposition dans la sect. 3 du *Poor Law Amendment Act* de 1842 (5-6 Vict., c 57) dans la sect. 15 du *Poor Law Board Act* de 1847 (10-11 Vict., c 109) et dans la section 1 du *Poor Law Amendment Act* de 1868 (31-32 Vict., c 122).

en vigueur que quatorze jours après leur publication dans la *Gazette de Londres* et, pendant cette période, la Couronne a le droit, sur l'avis conforme du Conseil privé, de procéder à leur annulation, soit dans leur entier, soit en partie seulement. Si la Couronne n'a pas cru devoir user de son pouvoir d'annulation, copie de chaque ordonnance doit être déposée sur le Bureau des deux Chambres et envoyée aux *Overseers* des paroisses et aux Gardiens des Unions intéressées. Les quatorze jours étant écoulés et ces formalités remplies, les ordonnances rendues par le Bureau central ont la même force obligatoire que la loi et s'imposent comme telles aux agents, aux autorités locales, aux citoyens qui se trouvent dans les situations prévues ; leur validité peut toutefois être contestée par les particuliers devant la Haute Cour de justice au moyen d'un *Writ of certiorari* (1). Quelque imposant que soit cet ensemble de garanties, celles-ci sont devenues plus théoriques que pratiques du jour où le Président du Bureau central a pu siéger au Parlement, et surtout du moment où, faisant partie du Cabinet, la responsabilité ministérielle s'est étendue jusqu'à lui.

Le *Local Government Board* utilise le pouvoir réglementaire dont il a été revêtu à apporter sans cesse plus de clarté et de régularité dans les questions d'assistance, et à rendre applicables des dispositions législatives qui, souvent trop vagues, auraient peu de chance d'atteindre leur but. Mettant à profit les

1. 12-13 Vict., c 103, § 13. Pour éviter les appels mal fondés, il a été décidé que l'appelant devrait fournir une caution de 50 £.

renseignements que lui fournissent ses inspecteurs, tenant compte des réclamations émanant des autorités des lois des pauvres, il adapte ses règlements aux nécessités du moment et en fait varier les dispositions suivant les exigences changeantes des différentes Unions. Il est ainsi arrivé à seconder utilement le législateur dans son œuvre, et à constituer, à côté de la loi, une sous-législation importante.

Aujourd'hui le détail du fonctionnement du service d'assistance est en grande partie réglé par ordonnances administratives, si bien qu'il n'est pas exagéré de dire que les lois des pauvres, tout en restant la base légale du régime actuel, disparaissent devant les règlements de l'administration centrale. Le besoin s'est fait sentir de très bonne heure de réunir dans un seul texte les prescriptions diverses de cette législation secondaire (1). En 1847 on procéda à la réunion et au classement d'une série d'ordonnances antérieures, travail de codification qui fut repris en 1898, en ce qui concerne les règles relatives aux Gardiens des Unions. Malgré la diversité des sujets qui ont fait l'objet d'ordonnances jusqu'à cette époque, il serait souhaitable de voir consolider dans une série d'articles précis toutes les règles concernant certains

1. Il existe des recueils de toutes les ordonnances rendues par le Local Government Board en matière d'assistance. « A. Macmorran et S. G. Lushington. *Orders issued by the Local Government Board and their Predecessors under the Acts relating to the Relief of the Poor*, etc. 1890. W. C. Glen. *The general Orders of the Poor Law Commissions, the Poor Law Board and the Local Government Board relating to the Poor Law*, 1898. H. Jenner-Furst. *Poor Law Orders*, 1907.

points déterminés comme l'organisation des *Workhouses* ou l'éducation des enfants assistés.

Un tel travail de classement ne saurait être que profitable aux autorités locales d'assistance, celles-ci ne pouvant guère accomplir un seul acte sans avoir à respecter un règlement de l'administration centrale. Nomination et révocation des agents locaux, assistance à domicile ou hors du domicile, organisation des *Workhouses*, des hôpitaux, des écoles, inspections médicales, autant de matières qui font l'objet fréquent d'une multitude d'ordonnances (1).

Le développement de cette sous-législation est dû en grande partie à l'avantage qu'elle a de posséder, avec la même force obligatoire qu'une loi, une élasticité que ne peuvent avoir les *Acts* du Parlement. La rapidité avec laquelle peut intervenir une ordonnance dans les cas urgents a permis de fonder les plus grands espoirs pour opérer, autrement que par une loi, les réformes administratives jugées nécessaires. Il est en effet avéré que, pour des causes diverses, l'action des Parlements est lente et que les réformes se font attendre au détriment du bien-être général. Les modifications et améliorations apportées dans un service par voie de règlements administratifs ont, non seulement l'avantage de ne pas réclamer le consentement d'une seconde Chambre, mais encore

1. Milo Roy Maltbie. *English local Government of to-day ; a Study of the Relations of Central and Local Government*, 1897, p. 28. Les heures de lever et de rentrée des indigents du *Workhouse*, la quantité de soupe par personne assistée, la nature et la préparation des aliments, le baptême des enfants mis au *Workhouse* et autres points de détails, sont réglés avec la plus grande précision. Voir également Redlich et Hirst, *op. cit.*, t. II, p. 319.

de ne pas avoir à subir les assauts d'une minorité dont l'obstruction ne fait souvent que retarder la réalisation pratique de réformes utiles (1).

Dans ces dernières années, l'autorité centrale fut amenée à améliorer par voie d'ordonnances le traitement des nourrissons dans les Workhouses, à diminuer les abus de l'assistance hors du domicile dans les cas déjà très réduits où la loi l'a autorisée, à placer sous le contrôle des inspecteurs ordinaires l'enseignement donné aux enfants assistés. En 1909, une ordonnance générale vint réorganiser le placement chez l'habitant des enfants assistés, prévoyant la création d'une commission de placement, réglant jusque dans les moindres détails les obligations des gardiens, de la Commission et des dames visiteuses ; le nombre des enfants dans chaque famille, les devoirs du père nourricier, le prix de journée font également l'objet de nombreuses dispositions.

Le pouvoir reconnu par les lois des pauvres au *Local Government Board* de faire tous les règlements nécessaires au bon fonctionnement du service d'assistance, fut étendu en 1908 (2) aux retraites à la vieillesse. Cette loi érige en effet ce département ministériel en autorité centrale pour la distribution des pensions et lui donne, concurremment avec la Trésorerie, le pouvoir de rendre des ordonnances pour l'application des différentes dispositions de la loi. L'article 10, après avoir énuméré un certain nombre

1. *Administrative Reform and the Local Government Board* par J. Théodore Dodd.

2. *Old Age Pensions Act* 1908. 8 Edw. VII, c. 40.

de points sur lesquels devront porter les règlements, dispose dans son paragraphe troisième: « Les ordonnances rendues en vertu de cet *Act* devront être déposées sur le bureau de chacune des deux Chambres du Parlement: si, dans les vingt et un jours à dater de la déposition de l'ordonnance sur son bureau, l'une des Chambres fait parvenir à Sa Majesté une adresse tendant à l'annulation de la dite ordonnance, Sa Majesté, peut en son conseil, procéder à l'annulation demandée, sans toutefois qu'aucun préjudice soit porté aux actes faits en vertu de l'ordonnance antérieurement à son annulation. »

L'autorité centrale, à la suite de la loi de 1908, rendit un grand nombre d'ordonnances (1) suivies de circulaires et de commentaires sur la procédure à suivre pour obtenir une pension, sur l'organisation des Commissions locales, sur les formes et les délais de l'appel qui, aux termes de la loi peut être porté au Bureau du Gouvernement local, soit par le demandeur, soit par l'officier de pension ou, d'une façon plus générale, par toute personne lésée par la décision de la Commission locale (2).

Le pouvoir d'annulation qui a été reconnu à la Couronne à l'égard de ces différents règlements est, si l'on consulte les faits, plus théorique que pratique, car on peut même assurer, sans risque de se tromper, qu'il n'a jamais été utilisé, l'autorité centrale ayant toujours prévenu une telle mesure dans les

1. XXXVIII^e Rapport annuel du L. G. B. Part. I, p. LXXV et suiv., XXII et suiv.; XXXIX^e Rapport. Part. I, p. LXXI et suiv.; XL^e Rapport. Part. I, p. LXXIII et suiv.

2. Sur la nature de cet appel, voir plus loin.

cas très rares où une de ses ordonnances aurait attiré quelques critiques sérieuses. La responsabilité ministérielle est, en effet, le moyen normal à la disposition du Parlement pour faire respecter sa volonté, d'autant que l'histoire montre la répugnance qu'il a toujours montrée à faire intervenir la Couronne dans les cas où, par un procédé détourné, il peut arriver au but proposé. Il résulte donc de la pratique que, si légalement les ordonnances générales d'assistance sont susceptibles d'annulation, en fait on peut les considérer comme définitives du jour de leur publication.

§ 3. — ORDONNANCES SOUMISES A APPROBATION

Les différentes lois qui ont organisé le service d'hygiène publique et réformé l'administration locale n'ont pas conféré au *Local Government Board*, comme celles de l'assistance, le droit de pourvoir, par des ordonnances générales, à l'application des dispositions qu'elles édictaient. Ce n'est que dans des cas limités et pour des matières précises que le Bureau central a reçu le pouvoir réglementaire et, encore le législateur en a-t-il soumis l'exercice à son propre contrôle, subordonnant généralement l'entrée en vigueur des ordonnances administratives à son autorisation expresse ou tacite.

La loi de 1872 sur la santé publique décide en effet que les règlements faits par le *Local Government Board* dans les cas prévus devraient, avant de pouvoir être mis à exécution, recevoir l'approbation du Parlement. Cette exigence a été reproduite par le

Code sanitaire de 1875 et par un certain nombre d'*Acts* postérieurs. C'est ainsi que les lois de 1877 (1) et de 1884, sur la navigation batelière, chargèrent le Bureau central de régler, par ordonnances, l'enregistrement des chalands, de déterminer leurs conditions d'utilisation, de fixer le nombre de personnes autorisées à y vivre et d'y exiger les conditions d'hygiène indispensables (2).

L'article 9 de la loi de 1877 dispose en outre: « Toute ordonnance du Bureau du Gouvernement local comportant, abrogeant, ou modifiant un règlement pris en vertu de cet *Act*, ne sera pas exécutoire avant quarante jours, à partir de son dépôt sur le Bureau des deux Chambres. Pendant cette période, le Parlement peut lui faire subir tous les changements qu'il juge nécessaires ; d'un autre côté, il peut intervenir pour faire déclarer le règlement exécutoire avant l'expiration des quarante jours prévus par la loi ; si aucune approbation expresse n'intervient, le règlement sera censé avoir été approuvé tacitement à l'expiration de la dite période. »

Nous retrouvons les mêmes conditions exigées par le *Margarine Act* de 1887 (3), par la loi de 1890 sur les logements ouvriers. Dans la législation de ces dernières années, l'*Unemployed Workmen Act* de 1905 reconnaît au Bureau du Gouvernement local le droit de faire tous les règlements nécessaires à l'exécution de la loi, mais prend soin de fixer les points princi-

1. 40-41 Vict., c. 60 et 47-48 Vict., c. 75.

2. Tous ces points ont été réglés par la grande ordonnance du 28 mars 1878.

3. Ordonnance du 22 déc. 1889.

paux qui devront faire l'objet d'ordonnances et exige que celles-ci soient soumises à l'approbation du Parlement. Enfin en 1909 (1), la loi sur les logements ouvriers et les plans d'alignement pose les mêmes limites à l'exercice du pouvoir réglementaire qu'elle confère au *Local Government Board*, ne faisant en cela que rappeler les dispositions prises antérieurement par la loi de 1890 sur les logements ouvriers (2). Dès le début de l'année 1910, le Bureau rendit un certain nombre d'ordonnances dans le but de pourvoir à l'application de la nouvelle loi ; les deux plus importantes sont celle du 11 janvier 1910 fixant la procédure des appels qui, dans certains cas, peuvent être interjetés au Bureau central des décisions des autorités locales, et celle du 2 septembre réglant minutieusement l'inspection des districts par les inspecteurs et officiers de santé locaux (3). La partie de la loi concernant les quartiers d'habitations modèles et les plans d'alignement fit également l'objet de règlements. Par suite du caractère nouveau de la loi et en considération des charges pécuniaires qu'impose son exécution, l'autorité centrale crut nécessaire d'en communiquer préalablement le texte aux localités pour que celles-ci puissent y faire les objections qu'elles jugeraient utiles : une circulaire du 3 mai 1910, adressée au Conseil de comté de Londres et aux Conseils de districts urbains et ruraux, explique à ces différents organes le fonctionnement de la loi de 1909 et le but

1. *Housing Town Planning, etc...* Act 1909, 9 Edw. VII, c. 44.

2. 53-54 Vict., c. 70.

3. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. II, appendice I, p. 34.

des règlements sur lesquels leur avis est demandé (1).

Il y a certains cas dans lesquels, à l'approbation des deux Chambres le législateur a ajouté la nécessité d'une confirmation par un ordre en Conseil, de telle sorte que le règlement devenant une disposition législative, s'incorpore à la loi principale. Ainsi le *Public Health Act Amendment Act* de 1890 (2) décide que les règlements pris par le *Local Government Board*, en ce qui concerne l'émission et le remboursement des emprunts contractés par les localités en vue de couvrir les frais de certains travaux d'assainissement faits par elles, devront être soumis à chacune des Chambres durant trente jours de session. Pendant ce délai, si l'une d'elle annule le règlement, il sera considéré comme non avenu, si au contraire il reçoit l'approbation des deux Chambres, le Roi pourra le confirmer par un ordre en Conseil, lui donnant ainsi une valeur obligatoire identique à celle de la loi elle-même. Le règlement prévu fut confirmé par un ordre en date du 26 septembre 1891 et amendé par deux autres règlements, le premier confirmé le 3 août 1897, le second le 8 août 1901.

Le développement donné par le législateur aux ordonnances administratives dont l'exécution est soumise à la condition d'une approbation tacite ou expresse du Parlement, dénote le souci que les Chambres ont toujours eu, et particulièrement la Chambre des Communes, de montrer que leur autorité s'étend directement aussi bien au contrôle de l'administra-

1. 40° Rapport annuel du L. G. B. Part. II, appendice I, p 17 et suiv

2. 53-54 Vict., c. 59, sect. 52.

tion active qu'au domaine législatif. Une autre raison qui semble avoir poussé le législateur à donner plus d'extension à ce mode de contrôle, est l'avantage qu'il a de prévenir les erreurs d'interprétation que peut être amené à commettre le pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir réglementaire. Il est en effet arrivé, en France notamment, que des règlements destinés à permettre l'application pratique d'une loi, se sont trouvés sur certains points, en contradiction avec la loi elle-même. Il est vrai que la responsabilité ministérielle, la possibilité d'abroger le règlement erroné, permettent en définitive d'assurer le respect de la volonté du législateur, mais ce sont là des froissements et des heurts qui ont été évités en Angleterre par ce système d'approbation législative préalable.

§ 4. — CIRCULAIRES, NOTES ET MÉMOIRES

Complétant et interprétant les dispositions législatives, le *Local Government Board*, grâce au pouvoir réglementaire qui lui a été reconnu est un auxiliaire précieux pour le Parlement ; mais, comme il ne peut prendre d'ordonnances réglementaires que dans les cas et sous les conditions prescrites par le législateur, les circulaires, notes et mémoires sont les moyens qui sont à sa disposition pour expliquer d'une façon générale aux localités les obligations qui leur incombent. Les différents services locaux font ainsi chaque année l'objet de nombreuses circulaires qui, par les détails et les renseignements qu'elles con-

tiennent, constituent le guide le plus sûr dont disposent les Conseils locaux. Simples avis, on serait tenté de croire que ces instructions rédigées sous forme de lettres circulaires, ne sont pas souvent prises en considération par les autorités locales ; ce serait là une erreur : grâce aux rapports que les inspecteurs gouvernementaux adressent au Bureau central à la fin de chaque année, on peut se rendre compte de l'influence que ces simples recommandations exercent sur la marche de l'administration locale et des applications qui en sont faites. Rédigées dans un but essentiellement pratique, ces notes et mémoires ne contiennent pas seulement des renseignements sur les lois récentes, mais tiennent les Conseils au courant de tout ce qui intéresse les services locaux et des expériences heureuses qui ont été tentées. Elles peuvent même enseigner les moyens les mieux appropriés et les plus économiques pour réorganiser un service, suivant les dernières recommandations des savants. Ainsi, une importante circulaire a été adressée le 18 mars 1910 par le *Local Government Board* aux bureaux des Gardiens des Unions, pour attirer leur attention sur « certaines recommandations faites par la Commission royale d'assistance, au sujet des méthodes et des principes qui doivent dominer le service d'assistance publique et pour leur rappeler brièvement, par la même occasion, quels sont les principes sur lesquels se fonde le fonctionnement de ce service (1) ». L'année suivante, dans les rapports des inspecteurs gouvernementaux de la loi des pauvres, on pouvait

1. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. I, appendice, p. 4.

lire des phrases comme celles-ci : « La circulaire de mars 1910 a eu un effet considérable dans la plupart des Unions, beaucoup d'entre elles ayant adopté les systèmes préconisés », ou encore : « La circulaire du *Local Government Board* en date du 18 mars 1910, a eu comme effet particulièrement utile d'appeler l'attention générale sur les principes généraux du service d'assistance et de faire adopter les principales réformes indiquées par la Commission royale de 1905 (1). »

Les lois sociales de ces dernières années, malgré les nombreux règlements dont elles ont été accompagnées, ont été la source d'un nombre considérable de circulaires et de mémoires, leur application pratique ayant été, dans certains cas, particulièrement délicate et difficile. Les lois sur les pensions à la vieillesse, les logements ouvriers, les cités-jardins, la fermeture des magasins ont été résumées, expliquées et commentées dans des instructions ; le Bureau central a en outre pris soin de rédiger les modèles des actes qui doivent être faits. Bien que libres de ne pas observer ces circulaires ou de ne pas tenir compte des modèles qui leur ont été envoyés, les autorités locales, quelque soucieuses qu'elles soient de leur autonomie, s'en remettent presque toujours à la direction du *Local Government Board*, n'apportant que des modifications de détail aux instructions qu'il leur donne

Depuis 1870, lois, règlements et circulaires ont été

1. Rapport de l'inspecteur Bushell. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. I, appendice, p. 40.

réunis pour apporter plus d'unité et de cohésion dans l'administration locale. Les lois posent les principes généraux, les règlements en précisent les détails, les circulaires les expliquent, les commentent, les mettent à la portée des Conseils locaux. La voie est tracée, la route a été débarrassée de tout obstacle, il n'y a plus qu'à la suivre.

CHAPITRE IV

Pouvoirs d'autorisation et d'approbation

- 1^o Décision administrative, condition d'exercice de pouvoirs appartenant légalement aux autorités locales : nomination et révocation des agents locaux. — Règlements locaux. — Travaux publics. — Opérations immobilières.
- 2^o Décision administrative, condition d'application de dispositions légales étendant les pouvoirs des autorités locales. — Le Local Government Board agent de décentralisation.

Sous tous les régimes, on a été amené, soit par politique gouvernementale, soit par l'expérience des faits, à limiter étroitement les attributions reconnues aux autorités locales et à entourer de restrictions les pouvoirs qui leur étaient conférés pour faire face à leurs obligations. En France, malgré les efforts qui ont été faits pour libérer l'activité locale des chaînes dont l'avaient entourée les lois de l'an VIII, cette double limitation constitue encore l'une des caractéristiques du gouvernement local, les conseils généraux et municipaux ayant peu d'attributions et ne disposant en général que de pouvoirs restreints pour y faire face. En Angleterre, l'histoire et la tradition ont voulu que les autorités locales aient l'administration d'un grand nombre de services qui, dans les pays continentaux, sont considérés comme des services nationaux. Pendant longtemps on leur a reconnu de

larges pouvoirs ; mais, du jour où ces autorités locales devinrent des Conseils locaux élus et où leurs attributions furent encore accrues en raison des besoins nouveaux du régime de la grande industrie, le législateur a considéré qu'il était préférable de restreindre parfois leurs pouvoirs, plutôt que de s'exposer à réprimer les abus qu'une trop large liberté eût pu engendrer. Ces restrictions s'analysent par des autorisations et des approbations que le Bureau du Gouvernement local est chargé de donner, tantôt pour la nomination ou la révocation de certains agents par les autorités locales, tantôt pour les actes mêmes qu'elles accomplissent en vue d'assurer la gestion des services qui leur sont confiés.

Ce pouvoir d'autorisation et d'approbation conféré au département ministériel, le fait juge de la question de savoir si les localités offrent des garanties suffisantes pour accomplir convenablement l'œuvre dont elles désirent tenter l'entreprise. Le *Local Government Board* a été considéré comme l'organe central le mieux renseigné pour connaître exactement la situation d'une contrée, l'état d'esprit d'un conseil, la capacité des administrateurs et des agents subalternes. Cette mission de contrôle que de nombreuses lois ont mise à sa charge, ne serait que délicate s'il n'avait qu'à approuver l'exercice momentané de pouvoirs reconnus aux autorités locales, elle est devenue difficile du jour où le législateur a fait de l'administration supérieure un agent de décentralisation. Quelque paradoxale que puisse paraître, à un esprit habitué aux usages administratifs en honneur sur le continent, l'idée de confier à un département ministériel

le soin de réaliser des mesures de décentralisation en augmentant les pouvoirs des autorités locales, il n'en est pas moins vrai qu'en Angleterre le *Local Government Board* peut décider qu'à l'avenir un Conseil local jouira de nouveaux pouvoirs sous les conditions fixées à l'avance par le législateur.

Malgré la diversité des attributions reconnues aux autorités locales et la variété des pouvoirs qui leur ont été conférés, on peut envisager deux cas différents dans lesquels le gouvernement central est appelé à intervenir comme organe de contrôle préventif : dans le premier, le Conseil local possède légalement le pouvoir de faire un acte, mais il ne peut l'exercer qu'avec l'approbation préalable du Bureau central ; dans le second, le conseil ne possède pas le pouvoir, il faut que l'autorité centrale le lui confère et alors seulement il pourra l'exercer dans les conditions prévues par la loi. La décision de l'administration supérieure apparaît donc tantôt comme la condition d'exercice d'un pouvoir appartenant à une autorité locale, tantôt, comme la condition d'application de dispositions législatives conférant de nouveaux pouvoirs à cette autorité.

Malgré l'efficacité du contrôle que le Parlement exerce sur le Bureau central grâce à la responsabilité de son Président, le législateur a cependant parfois cherché à augmenter les garanties en soumettant les arrêtés qu'il peut prendre à certaines formalités : dépôt sur le bureau des Chambres, incorporation dans un bill de confirmation ; mais ce ne sont là que des exceptions. Le *Local Government Board* en général a pleine liberté pour approuver les décisions prises

par les Conseils locaux, lorsque la loi a soumis leur exécution à cette condition préalable.

I. — Décision administrative, condition d'exercice de pouvoirs appartenant légalement aux autorités locales.

Rien n'est plus à redouter de la part d'autorités locales à qui l'on confère de larges pouvoirs que de les voir, par l'abus qu'elles en font, devenir les tyrans de ceux dont on les avait chargées de protéger les intérêts. Les Conseils locaux, s'ils ne sont pas soumis à un contrôle, peuvent bientôt faire du droit de nomination et de révocation un instrument de favoritisme ou de vengeance personnelle. Libres d'entreprendre des travaux onéreux et d'en couvrir les dépenses par des emprunts, ils peuvent, si on ne les contrôle pas, s'engager dans des entreprises hasardeuses et compromettre leur crédit ; enfin le droit qu'ils ont de faire des règlements peut, sous le prétexte d'harmoniser les dispositions de certaines lois avec les nécessités de la pratique, les entraîner hors de la légalité. Bien que les tribunaux judiciaires soient compétents pour refuser l'application des décisions illégales et les annuler, le Parlement, instruit par les faits que lui révélait l'histoire, a cru bon, pour empêcher le retour des abus qui étaient nés jadis de l'absence de contrôle, de soumettre à une autorisation préalable l'exercice des pouvoirs les plus importants qu'il reconnaissait aux Conseils locaux : nomination et révocation des agents secondaires, règlements

locaux, projets de travaux, opérations immobilières.

1° **Nomination et révocation des agents secondaires.** — Recherche-t-on les différentes étapes qui ont marqué en France un progrès dans la décentralisation, on trouve que, en ce qui concerne les agents locaux, l'élection du maire et des adjoints par les Conseils municipaux en 1882 a été le résultat final de la lente réaction qui s'était manifestée, depuis 1831, contre le régime despotique de Pluviôse an VIII. On peut considérer de même comme un léger progrès les garanties dont on a entouré en 1908 la révocation du maire par l'autorité centrale. Tant que la nomination et la destitution des agents locaux sont aux mains du Gouvernement, il n'y a pas à parler de libertés locales.

En Angleterre, au contraire, par suite de la réaction qui s'est manifestée au lendemain de 1832 contre l'excès de liberté consacré par la tradition, le Parlement a été amené à limiter les pouvoirs de nomination et de révocation que les différentes autorités locales avaient de longue date. Les lois des pauvres, imprégnées qu'elles sont encore des théories de Chadwick, ont soumis à l'approbation du Bureau du Gouvernement local la nomination de la plupart des agents secondaires de l'assistance (1). C'est le Bureau qui, en réalité, procède à la nomination sur l'indication des Gardiens, ceux-ci présentent seulement les personnes qui remplissent les conditions prescrites par les nombreux règlements généraux de l'administration cen-

1. Voir la liste de ces agents dans *Encyclopædia of Local Government Board Requirements and Practice* par A. E. Wood and Johnson vol. II, p. 592.

trale. En effet, en vertu de son pouvoir réglementaire, le Bureau a réglé d'une façon minutieuse les conditions d'aptitude des agents secondaires, ainsi que leurs salaires et leurs devoirs. Ces différentes conditions sont en grande partie contenues dans les règlements du 24 juillet 1847 (1), du 7 septembre 1899 et dans la lettre circulaire du 11 juillet 1896. Dernièrement, une circulaire du 11 juin 1910 est venue avertir les Bureaux des Gardiens, qu'en considération des recommandations faites par la Commission royale d'assistance de 1905, l'autorité centrale « ne serait pas disposée à approuver à l'avenir, dans les cas où son approbation est requise, les nominations des agents secondaires, si les personnes présentées sont encore ou ont été dans les douze mois précédents, membres du Bureau de Gardiens qui procède à la nomination (2) ».

Les lois sur la santé publique ont suivi la même politique à l'égard des officiers de santé et des inspecteurs de *Nuisance* nommés par les Conseils de districts urbains et ruraux. Jusqu'à ces temps derniers, les conditions d'aptitude de ces agents étaient réglées par les ordonnances réglementaires de novembre 1872 et de mars 1880 et 1891, mais un règlement général du 30 décembre 1910 (3), pris par le *Local Government Board* en vertu des pouvoirs que lui a conférés l'article 191 de la loi sanitaire de 1875, vint ajouter de nouvelles conditions et préciser les devoirs

1. Art. 153 et suiv.

2. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. I, appendice, p. 27 et 28.

3. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. II, appendice, p. 53 et suiv.

de ces agents. Un mémoire (1) rédigé par l'autorité centrale explique que les modifications apportées, ont notamment pour but d'exiger une compétence plus grande de la part des officiers de santé des districts ayant une population supérieure à 50.000 habitants. Pour ce qui est des nominations, le règlement exige qu'elles soient précédées d'un rapport envoyé au Bureau et contenant, comme principales indications, la population du district, son étendue, les appointements prévus pour les agents, les occupations privées des personnes proposées. Ce rapport une fois approuvé par l'autorité centrale, le Conseil de district peut procéder à l'élection suivant une procédure également réglée ; enfin, « la nomination doit, dans les sept jours, être transmise par les soins du secrétaire du Conseil au *Local Government Board* » qui en donnera confirmation (2).

De même, la loi de 1875, sur la vente des boissons et produits alimentaires, spécifie que les autorités sanitaires doivent nommer des fonctionnaires spéciaux, chargés de prélever des échantillons des différents produits alimentaires et de s'assurer, par des analyses, qu'ils sont propres à la consommation. Pour être certain que les personnes choisies par les localités auront la compétence voulue, il fut décidé que le *Local Government Board* pourrait fixer les différentes conditions que les candidats devraient remplir, et que la nomination ne serait définitive qu'après avoir été approuvée par l'autorité centrale.

1. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. II, appendice, p. 48 et suiv.

2. Règlement 30 déc. 1910, art. 1^{er}, 2, 4, 5.

Cette intervention gouvernementale se justifie par l'aide financière qu'apporte l'État aux autorités locales, en prenant à sa charge une partie des appointements payés à ces agents secondaires. En retour, le Parlement a exigé certaines garanties destinées à assurer un minimum de compétence. Pour la même raison, il a décidé que toute diminution ou augmentation dans les appointements des agents locaux serait soumise à l'approbation du Bureau central, puisque désormais ces modifications allaient avoir une répercussion sur les finances nationales (2). Cette conduite fut dictée au Parlement par le souci qu'il a eu d'assurer le bon fonctionnement des services essentiels, tout en ménageant cependant les ressources des localités : une fois adoptée, cette politique des subventions devait renforcer de plus en plus le contrôle de l'autorité centrale au détriment de l'autonomie des localités (3).

Si les mesures d'ordre administratif dont on a entouré les nominations faites par les Conseils locaux, tendent à assurer, dans les services d'assistance et d'hygiène, la présence d'hommes compétents, c'est pour leur donner une situation stable et les soustraire au caprice passager de conseillers élus, que le Parlement a cru prudent de soumettre leur révocation à l'approbation préalable du *Local Government Board*.

2. 38-39 Vict., c. 55, sect. 189 à 191 ; 51-52 Vict., c. 41, sect. 24 fixant le montant de la contribution du Gouvernement central à la moitié des appointements.

3. M. R. Maltbie. *Local Government of to-day*, p. 101 et suiv. sur les subventions voir la seconde partie de ce travail, chap. III. « Le système des *Grants in aid*. »

Cette exigence ne s'étend donc qu'aux fonctionnaires dont la nomination doit être approuvée et dont une partie du traitement est couverte par des fonds nationaux. En fait, l'autorité centrale n'est, sur ce terrain, que rarement en conflit avec les Conseils locaux, ceux-ci ayant pris l'habitude de s'entourer de plus en plus de l'avis des inspecteurs gouvernementaux, lorsqu'ils se trouvent en face d'un problème dont la solution est délicate et difficile.

2° **Les Règlements locaux.** — Pour permettre aux autorités locales de faire face à leurs obligations, le Parlement, ne faisant en cela que consacrer une règle posée par la coutume, leur a reconnu le droit de faire des règlements ayant force de loi dans la circonscription soumise à leur autorité. Complément de la loi et des ordonnances réglementaires, ces *Bye Laws* (règlements locaux) assurent en dernier lieu l'application des dispositions législatives dans les différentes contrées en les pliant aux mœurs et aux habitudes du pays. Ce pouvoir de sous-législation, le Parlement de 1832 le respecta, mais il l'entoura de garanties sérieuses, lorsqu'il en étendit successivement la portée à tous les services nouveaux qu'il mit dans la suite à la charge des localités. Que pouvait-il en effet y avoir de plus précieux, pour l'avenir des réformes administratives, que ce pouvoir réglementaire mis par plusieurs siècles de tradition dans le patrimoine des différentes autorités locales ? Jusqu'en 1832, les lois administratives peu nombreuses étaient d'une application facile et leur interprétation n'était que rarement la cause de divergences de vue entre le Parlement et les autorités locales. L'aristocratie régnant en maître à West-

minster et dans les comtés, le contrôle judiciaire apparaissait comme garantissant suffisamment le respect de la volonté du législateur, de sorte que le pouvoir réglementaire local s'était librement développé. Mais lorsque, sous la pression des événements, la classe dirigeante fut obligée de compter avec la classe moyenne et de gouverner avec elle, lorsque furent créés des Conseils locaux élus et que leurs obligations devinrent tous les jours plus nombreuses et difficiles, le Parlement dut faire une large place au contrôle administratif, pour empêcher les nouveaux conseils de prendre des *Bye Laws* inopportuns ou empreints d'un esprit différent de celui qui avait présidé à la rédaction de la loi. L'ancien pouvoir réglementaire local subsiste encore aujourd'hui, mais il a subi l'influence des tendances centralisatrices modernes : il concerne d'une façon générale « la bonne administration et le bon gouvernement des localités », et a été légalement reconnu aux autorités qui en avaient joui dans le passé (1), ou à leurs successeurs immédiats (2), mais l'approbation du Conseil Privé ou du *Home Office* a été mise comme condition préalable à exécution des *Bye Laws*.

Ce type traditionnel de *Bye Laws*, bien que modernisé, ne constitue cependant qu'une exception dans l'administration locale actuelle, car à côté de lui s'est dégagée peu à peu une catégorie nouvelle de règlements locaux. Pour permettre aux localités d'assurer elles-mêmes l'application des règles générales

1. Conseils de Bourgs.

2. Conseils de Comtés qui, en 1888, ont hérité des attributions administratives des Cours de sessions trimestrielles.

qu'il posait, le Parlement leur reconnut le droit de faire des règlements, mais il précisa les cas dans lesquels ces règlements pourraient intervenir et les points sur lesquels ils devraient porter; en outre, pour éviter toute erreur d'interprétation, il exigea l'approbation préalable du Local Government Board.

Il y a donc deux catégories de *Bye Laws* ayant toutes deux la tradition comme origine plus ou moins lointaine : l'une intéresse l'administration d'une façon générale et n'est à la disposition que des Conseils de bourg et de comté; l'autre concerne seulement l'application pratique de règles posées à l'avance par le législateur et appartient à toute autorité chargée de l'administration d'un service spécial organisé par une loi (1). On a défini le *Bye Law* traditionnel « une ordonnance affectant le public ou une portion du public, imposée par une autorité revêtue de pouvoirs légaux ordonnant de faire ou de ne pas faire quelque chose, et accompagnée de sanctions ou de pénalités pour ses infractions » (2). Le règlement local, sous sa forme moderne, comporte une définition moins large, et apparaît comme étant seulement une ordonnance faite par une autorité autre que le souverain ou le Parlement, dans les cas limitativement prévus par la loi et concernant l'application des obligations imposées par le législateur à cette autorité.

Général ou spécial, le pouvoir qu'ont les autorités

1. Même les Conseils de Bourg et de Comté quand ils administrent ces services.

2. Définition donnée par Lord Russel en 1898 dans l'affaire *Kruse*. Voir Johnson, L. R 1898. 2 Q. B. D., p. 91 ou 62 J. P., p. 469. Cas rapporté dans Redlich et Hirst, *op. cit.*, t. II, p. 99 et suiv.

locales de faire des *Bye Laws* est avant tout soumis aux règles du *Common Law*, et les tribunaux sont compétents pour connaître de leur validité. Aucun texte précis n'a limitativement fixé les conditions de validité de ces règlements locaux ; elles ont été mises à jour peu à peu par la coutume, la loi et la jurisprudence, mais ce qu'il y a de certain, c'est que jamais l'approbation d'un *Bye Law* par l'autorité centrale, dans le cas où cette formalité est requise, n'a pour effet de lui conférer la validité, s'il en est dépourvu à son origine (1). Pour que les tribunaux consentent à appliquer un règlement local, il faut qu'il ne soit ni contraire à une loi, ni *ultra vires*, que les termes en soient certains et positifs, enfin qu'il édicte des dispositions générales et raisonnables (2). Le respect de la loi par les autorités locales usant de leur pouvoir réglementaire a été affirmé par la législation sanitaire de 1875 : « Tout règlement, est-il dit dans l'article 182, pris par l'autorité locale sous l'empire et pour l'application de la présente loi... sera nul et de nul effet, s'il est contraire aux lois de l'Angleterre et aux dispositions du présent act. » Toutefois, si le défaut de validité est une des causes fréquentes d'annulation des règlements généraux, elle se rencontre beaucoup plus rarement en ce qui concerne les règlements spéciaux, car le législateur a pris soin d'indiquer aux autorités locales la voie qu'elles ont à suivre. Seuls, les règlements spéciaux nous occuperons ici, puis-

1. Cf. *Elwood, v. Bullock* 1844. 6 Q.B.D., p. 383.

2. *Encyclopædia of Local Government Laws*. Vol. II, p. 166 et suiv. et lettre adressée par le *Local Government Board* aux autorités sanitaires urbaines le 25 juillet 1877.

que c'est le *Local Government Board* qui est chargé de les approuver avant leur mise à exécution.

Cette formalité de l'approbation préalable a été exigée par toutes les lois (1) qui ont reconnu aux autorités locales le droit de prendre des règlements pour assurer dans leur circonscription le fonctionnement des services mis à leur charge. L'autorité centrale a plein pouvoir pour examiner l'opportunité des règlements pris par les autorités locales, et imposer les réformes qu'elle croit nécessaires. Son approbation est absolument discrétionnaire, elle peut la refuser quand elle le juge convenable. Grâce à ce contrôle, le *Local Government Board* a pu assurer une certaine unité dans l'interprétation des lois et diriger utilement l'activité législative des Conseils locaux. Cette activité est considérable à en juger par le nombre de *Bye Laws* qu'approuve annuellement l'autorité centrale : 391 en 1908, 367 en 1909 et 321 en 1910.

1. Les principaux Acts qui ont exigé cette formalité sont :

Bath and Washhouses Acts, 1846-1876.

Public Improvement Act, 1860.

Public Health Act de 1875 et les Acts qui y sont incorporés.

Highways and Locomotives (Amendment) Act, 1878.

Public Health (Internments) Act, 1879.

Housing and Working Classes Act, 1885, 1890, 1903.

Public Health Acts Amendment Act, 1890-1907.

Public Libraries Acts, 1892-1901.

Local Government Acts, 1888-1894.

Locomotives Act, 1898.

Factory and Workshop Act, 1901.

Open Spaces Act, 1906.

Unemployed Workmen Act, 1905.

Old Age Pension Act, 1908.

Housing, Town Planning, etc. Act, 1909.

Il arrive rarement aujourd'hui que le *Local Government Board* ait à refuser son approbation. Est-ce donc que les Conseils locaux aient acquis par la pratique une sûreté et une prudence qui les mettent à l'abri d'un échec quand ils soumettent un règlement à la confirmation de l'autorité centrale ? Telle n'est pas la raison. Ce résultat a été atteint, grâce à la méthode de travail qu'a réussi à introduire le Bureau du Gouvernement local précieusement secondé par ses inspecteurs. Un double but était à atteindre :

Éviter le plus possible les refus d'approbation et, d'autre part, introduire une unité relative dans l'administration des principaux services. Soucieux d'écartier les causes de conflit entre les localités et le pouvoir central, le *Local Government Board* engagea les Conseils locaux à lui demander avis avant de rédiger un *Bye Law*, si bien que peu à peu la pratique suivante s'est introduite : aujourd'hui, lorsqu'un Conseil local a l'intention de faire un règlement, il en soumet généralement le plan au Bureau du Gouvernement local pour s'assurer si celui-ci est disposé à en approuver les principales lignes. Le *Board* fait connaître les rectifications qu'il désirerait voir apporter, donne des conseils pour faciliter l'entente, des conférences réunissent les représentants des autorités locales et les fonctionnaires de l'administration centrale et, dans certains cas, il est procédé à des enquêtes, si bien que l'approbation des règlements locaux ne devient plus qu'une formalité.

Les cas dans lesquels peuvent intervenir les *Bye Laws* ne sont pas si nombreux et les intérêts locaux si différents que l'on ne puisse découvrir quelques

principes, quelques formules pouvant figurer dans chaque catégorie de règlement local. L'usage de donner des conseils aux localités entraîna fatalement le *Local Government Board* à rédiger quelques règles, à élaborer quelques modèles de règlements. Ces modèles établis avec soin, modifiés suivant les nécessités révélées par la pratique, le pouvoir central allait bientôt les recommander, puis les imposer aux Conseils locaux : son droit de veto lui servit de moyen indirect de contrainte. « La plupart de ces *Bye Laws* ont comme base des séries-modèles préparées par nos soins », voilà une phrase qui est devenue de style dans tous les rapports du Bureau du Gouvernement local (1). Est-ce à dire que celui-ci n'accepte aucune modification à ses règlements modèles, et entend se substituer complètement aux localités dans le pouvoir réglementaire qui leur a été conféré par la loi ? Loin de là. Le but de la politique suivie par le pouvoir central est d'assurer la meilleure application possible de la loi, et, si les modifications proposées par les Conseils locaux lui semblent raisonnables, il leur donnera son approbation.

Une lettre circulaire adressée le 25 juillet 1877 par le *Local Government Board* aux autorités sanitaires urbaines est de nature à nous renseigner sur la portée exacte de ces *Bye Laws* modèles.

« Monsieur,

« Je suis chargé par le Bureau du Gouvernement local de vous adresser ci-joint, pour l'usage de l'auto-

1. E. Jenks. *Central and Local Government : Local Government Review*, décembre 1910, n° 14, p. 59, *in-fine*.

rité sanitaire urbaine, les exemplaires d'une série de règlements modèles. Le *Board* les a rédigés pour guider les autorités sanitaires dans la rédaction des *Bye Laws* que prévoit le *Public Health Act* de 1875 et les autres dispositions statutaires qui, en vertu de cette loi, deviennent applicables à leurs districts.

« Pour la préparation de ces modèles, le *Board* n'a pas hésité à prendre l'avis de conseillers dont l'expérience pratique a rendu leur collaboration plus précieuse. C'est ainsi que le *Board* a été assez heureux pour avoir un exposé minutieux des vues de l'Office Royal d'architecture de la Grande-Bretagne sur les dispositions des règlements concernant les rues et les constructions nouvelles. Un égal soin a été pris pour rendre ces séries-modèles exemptes de toute objection sur le terrain de la légalité. Le *Board* s'est efforcé d'exclure toute disposition d'une légalité douteuse et de renfermer strictement les clauses dans les limites prescrites par les lois qui les autorisent.

« Dans le choix des sujets, le *Board* a été principalement guidé par l'expérience qu'il a des demandes qui lui sont ordinairement adressées par les autorités sanitaires; et le *Board* espère, s'il en a le temps et si l'opportunité s'en fait sentir, d'étendre son code modèle à toute la série de matières qui, en vertu du *Public Health Act*, peuvent faire l'objet de règlements locaux (1). »

1. Cette lettre a été insérée par Knight. *Annotated model « Bye Laws »*, 5^e édit. 1897, p. 1 et suiv. Dans une autre lettre de la même date et que l'on trouvera dans le même recueil, p. 11, le *Local Government Board* développe, en les expliquant, les principales règles de procédure que la loi sanitaire de 1875 a mentionnées dans ses articles 182 et suiv.

Ce projet que nourrissait en 1877 le *Local Government Board*, il l'a pleinement réalisé, non seulement pour la loi de 1875, mais pour presque toutes les lois postérieures qui ont prévu la rédaction de *Bye Laws* par les autorités locales, si bien qu'aujourd'hui il existe de véritables recueils de règlements modèles ; ces codes sont mis à jour tous les ans suivant les besoins, modifiés suivant les circonstances ; dans ses rapports annuels, le Bureau du Gouvernement local attire l'attention des localités sur les changements qui ont été ou vont être introduits. C'est ainsi que dans le 39^e rapport on peut lire : « Nous avons déjà l'an dernier attiré l'attention des districts urbains et ruraux sur les dispositions contenues dans le rapport de la commission nommée par l'Amirauté, pour préciser les règles d'humanité qui doivent présider à l'abattage des animaux. Dans notre nouvelle édition de règlements modèles sur les abattoirs, nous avons, en considération des recommandations faites par la commission, introduit trois nouvelles clauses dans le but de prévenir la cruauté envers les animaux. »

Le rapport de 1910 (1) mentionne que les clauses du nouveau code ont été presque toujours adoptées par les autorités locales dans les règlements qu'elles ont pris pendant l'année sur ce sujet (2).

1. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part, II, p. LXXXV.

2. 39^e Rapport, Part. II, p. LXII. Le rapport de la commission est reproduit dans le 38^e Rapport, p. 52 de l'appendice II, Part. II. On peut encore relever ce passage intéressant dans le 39^e Rapport, Part. II, p. LXII : « Nous avons attiré l'attention dans notre 35^e Rapport annuel sur les séries-modèles de *Bye Laws* que, après consultation avec

Si l'on jette un coup d'œil sur quelques-uns de ces règlements modèles, on est frappé des détails minutieux qu'ils prévoient ; certains contiennent même des planches descriptives à l'appui. Toutefois, bien que très nombreux et très détaillés, ces recueils ne peuvent pas prévoir la variété infinie des besoins locaux ; il serait aussi dangereux que ridicule d'exagérer la portée de ces modèles et de voir dans le Bureau du Gouvernement local un organe central pouvant imposer à toutes les localités anglaises une réglementation rigide et uniforme pour l'aménagement des égouts ou des conduites d'eau. L'administration anglaise est plus souple, et, si le pouvoir central a été amené à rédiger ces séries de règlements, c'est que la pratique avait prouvé qu'il était nécessaire non seulement de guider les localités, mais de leur permettre de ne pas oublier dans les *Bye Laws* qu'elles prenaient, certaines précautions indispensables. Quelquefois même le *Board* n'a pas hésité à demander, avant la rédaction définitive d'un nouveau code, l'avis des Conseils locaux intéressés. En 1901, le Board avait considéré que les règlements modèles édictés pas ses soins, relativement aux rues et constructions nou-

le secrétariat d'État, nous avons préparées pour guider les localités disposées à faire des règlements en vertu de l'article 15 du *Factory and Workshop Act* de 1901, prévoyant les moyens de prévenir les cas d'incendie dans certaines usines et fabriques. Par suite de l'expérience que nous avons eue de l'application de ces règlements, nous avons cru bon d'apporter quelques amendements à ces séries et, après consultation avec le secrétariat d'État, nous avons rédigé une série révisée de *Bye Laws* modèles sur le sujet. Les deux séries que nous avons confirmées cette année avaient comme base notre nouveau Code modèle. »

velles, contenaient des dispositions inutiles pour les districts ruraux, aussi avait-il compilé à leur usage propre une série plus restreinte de mesures indispensables. La pratique montra que cette nouvelle série rurale était trop étroite et gênait l'activité des autorités locales ainsi que celles des particuliers. Le 5 juin 1906, le *Local Government Board* adressa aux districts ruraux une lettre circulaire, le priant de lui signaler les modifications qu'ils désiraient voir apporter aux règlements modèles existants, et de lui signaler les mesures prévues par le « Code urbain » qu'il serait souhaitable de reproduire dans le « Code rural ». « Le *Board*, conclut la lettre, désirant faire disparaître toutes les entraves inutiles au développement de la construction, sera heureux de procurer des modèles rédigés en vue de la modification des présents *Bye Laws* et de fournir des renseignements qu'il tient à leur disposition au sujet des *Bye Laws* dont il s'agit(1). »

Rédigés, soit de concert avec le pouvoir central, soit en prenant comme base quelques règlements modèles, les *Bye Laws*, une fois qu'ils ont reçu l'approbation du *Local Government Board* sont de véritables lois obligatoires pour tous les habitants de la circonscription se trouvant dans les conditions prévues. Comme toute loi imposant ou défendant de faire quelque chose serait inopérante, si elle ne contenait une sanction, l'autorité locale a reçu le droit de prendre des arrêtés pour punir de telles peines qui lui sembleraient équitables, les contraventions à ses

1. Lettre reproduite par Wood Johnson, *Encyclopædia of Local Government Board Requirements and Practice*, t. I, p. 229 et 230.

règlements ; mais le Parlement a pris soin de limiter le pouvoir répressif des conseils : ainsi, la loi de 1875 a limité à la somme de cinq livres sterling le maximum de l'amende pour chaque contrevenant, et à quarante shillings le maximum de l'astreinte quotidienne qui peut être infligée au contrevenant, s'il continue à être en contravention, après avoir reçu de l'autorité locale une sommation écrite (1).

Tel qu'il fonctionne aujourd'hui le contrôle du pouvoir réglementaire local est aussi souple qu'efficace, le *Local Government Board* ayant su, par la méthode de travail qu'il a introduite, concilier les exigences d'une longue tradition de liberté avec les besoins nouveaux de centralisation. Par suite des difficultés croissantes d'application des nouvelles lois, les règlements modèles semblent être appelés à jouer un rôle de plus en plus considérable : les autorités locales trouvent en eux un guide précieux. Sur le continent, on assure le plus souvent l'unification d'application des lois par des ordres ou par l'action directe d'agents gouvernementaux ; en Angleterre, on a atteint le même but par des procédés détournés, en laissant le plus possible aux autorités locales l'illusion qu'elles agissent librement.

3° **Projets de Travaux publics.** — Les *Bre Laws* permettent aux autorités locales, sous la direction et la surveillance du Bureau central, d'assurer dans leur circonscription l'application des différentes lois, mais là ne s'arrête pas leur activité, car l'organisation de tout service exige l'accomplissement de travaux dif-

1. *Public Health Act*, 1875, art. 183.

ficiles et coûteux. Dans les pays continentaux, de nombreuses restrictions ont été apportées à l'activité des localités, dans les cas où elles ont à procéder à l'exécution de travaux publics. En France notamment, les marchés de travaux communaux, les plans et devis de constructions nouvelles, doivent être soumis à l'approbation de l'autorité supérieure. En Angleterre, au contraire, les autorités locales jouissent en général, d'une grande liberté en ce qui concerne les travaux à entreprendre : élaboration des plans, achat des terrains nécessaires, passation des marchés, ces opérations sont le plus souvent laissées à la discrétion des Conseils locaux. Si toute intervention administrative directe est ordinairement proscrite, il ne faut pas oublier toutefois que l'exécution de travaux nécessite le plus souvent des expropriations (1) et des émissions d'emprunts (2), deux opérations qui ont été soumises à l'autorisation préalable de l'autorité centrale, qui a le droit de la subordonner aux conditions qu'elle juge convenables.

Bien qu'en principe aucune approbation ne soit nécessaire à la mise à exécution de projets de travaux, le législateur a cru nécessaire, dans certains cas, de les soumettre à un contrôle administratif direct. Jusqu'à ces années dernières, ce n'était là qu'une rare exception. En effet, la loi de 1875 sur la santé publique n'exige l'approbation préalable de l'autorité centrale, comme condition primordiale à l'exécution des travaux, que si une personne se pré-

1. Cf. plus loin, p. 112.

2. Cf. dernière partie, *Le Contrôle financier*, chapitre III, p. .

tend lésée par l'exécution de l'entreprise projetée, ou si une localité a besoin d'emprunter les travaux déjà faits par une localité voisine ; encore est-ce là plutôt une question d'arbitrage que l'occasion réelle d'une intervention administrative.

Tant que les autorités locales n'eurent qu'à assurer le fonctionnement des services ordinaires d'hygiène, comme l'aménagement d'égouts, ou de conduites d'eau et de gaz, le législateur considéra avec raison, que les restrictions dont il avait entouré l'usage de l'expropriation et de l'emprunt, constituaient une garantie suffisante contre des dépenses exagérées ou des travaux mal conçus ; mais lorsque la nécessité se fit sentir d'améliorer l'état sanitaire d'une ville, par la construction de nouveaux quartiers, l'aménagement d'espaces libres et de cités-jardins, le Parlement crut indispensable de soumettre à l'approbation du *Local Government Board* des projets aussi vastes et aussi onéreux. Reprenant ce que quelques lois antérieures n'avaient réalisé qu'imparfaitement, l'*Act* de 1890 (1) sur les logements ouvriers vint, entre autres obligations, charger les autorités locales sanitaires de rédiger des plans (2) pour la construction de rues, de places et de maisons ouvrières. Le *Local Government Board* fut chargé d'examiner préalablement les projets et de les approuver, soit purement et simplement, soit avec les modifications qui lui paraîtraient opportunes : la décision de l'autorité centrale devait être homologuée par le Parlement, si opposition était

1. *Housing of the Working Classes Act*, 1890, 53-54 Vict., c. 70.

2. Loi 1890, art. 39.

formée contre elle par un propriétaire intéressé.

L'année 1910-1911 offre seulement deux exemples d'approbation de plans de reconstruction. Une des raisons du peu d'empressement que montrent les autorités locales à construire de nouvelles maisons ouvrières, doit être cherchée dans l'effort financier qu'elles ont déjà fait pour exproprier les maisons insalubres, si bien que le *Local Government Board* jugeant ces reconstructions indispensables, a été obligé d'intervenir ; nous le constaterons bientôt.

Abordant pour la première fois, d'une façon sérieuse, le problème de l'expansion et de l'aménagement des villes, le législateur de 1909 (2) reconnut aux autorités locales le droit de rédiger des plans généraux d'alignement, mais subordonna leur exécution à l'approbation du *Local Government Board*. L'autorité centrale dispose d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard, et peut subordonner son autorisation à l'introduction de modifications dans le projet qui lui est présenté (3). Cette approbation administrative est elle-même soumise à certaines restrictions ; en dehors de la publicité donnée au projet, l'arrêté d'autorisation doit être déposé sur le Bureau des Chambres pendant une période d'au moins trente jours de session, enfin l'une des deux Chambres peut demander à Sa Majesté de suspendre la mise en vigueur de l'arrêté administratif jusqu'à ce que certains points en soient modifiés.

En dehors du double contrôle administratif et parlementaire qui pèse sur la rédaction de ces plans

1. *Housing Town Planning, etc...* Act. 9. Edw. VII, c. 44.

2. Loi de 1909, art. 54, § 4.

généraux d'alignement proposés par les localités, le *Local Government Board* a été invité à préciser par règlements les principales règles qu'ils doivent contenir et à déterminer les conditions ordinaires auxquelles il subordonnera ordinairement son approbation (1).

Jusqu'ici, le *Local Government Board*, n'a usé qu'avec prudence et réserve du droit qu'on lui reconnaissait, attendant d'être plus documenté pour fixer dans des ordonnances réglementaires les règles que devront à l'avenir suivre les autorités locales (2). Il leur a longuement expliqué, dans des mémoires et des lettres circulaires, le parti que l'on pouvait tirer de la loi, et les conditions essentielles que devait remplir toute rédaction de plans d'alignement (3). Grâce à ces explications, les différentes dispositions de la seconde partie de la loi sont entrées rapidement dans le domaine de la réalisation pratique. Dès la fin de 1910, la ville de Birmingham présentait à l'approbation du *Local Government Board*, deux projets comprenant deux espaces de terrain, l'un égal à 2.320 acres, l'autre à 1.477 acres. De même, le Conseil de district de Ruislip-Northwood présentait un vaste plan d'alignement s'étendant sur près de 6.000 acres. « En dehors de ces deux affaires, ajoute le dernier rapport du Bureau du Gouvernement local (4), nous avons été informés que, dans de nombreux cas, les autorités

1. Loi de 1909, art. 55 et 56.

2. Plusieurs règlements sont cependant déjà paru : ceux des 2 sept. et 19 nov. 1910, et 14 juin 1911.

3. Particulièrement circulaire du 3 mai 1910 et du 31 déc. 1909.

4. 40^e Rapport annuel. Part. II, p. XXII.

locales s'occupent de la préparation de plans. De fréquentes conférences ont eu lieu entre elles et nos inspecteurs au sujet de l'application pratique de la loi et de nos règlements. Nous avons donc tout lieu de croire que cette loi produira de bons résultats. »

4° **Opérations immobilières.** — Par suite du traditionalisme des institutions anglaises, de nombreuses restrictions entourèrent pendant longtemps les opérations immobilières faites par des personnes de mainmorte, mais aujourd'hui toutes les autorités locales importantes sont des corps incorporés jouissant de la personnalité morale et pouvant librement acquérir à l'amiable des biens immobiliers. Il existe cependant des hypothèses où l'influence de la législation médiévale se fait encore sentir, et où l'on a subordonné à des autorisations administratives certaines opérations immobilières. A cet égard, la loi de 1882 sur les bourgs municipaux est celle qui est restée la plus empreinte des anciennes théories sur les biens de mainmorte (1). Elle dispose, en effet, qu'une corporation municipale ne peut acquérir ni posséder plus de cinq acres de terrain (environ deux hectares) à l'intérieur ou à l'extérieur du bourg, à moins d'une autorisation de la Couronne (2).

Ayant posé ce principe, le législateur de 1882 essaya de réduire au minimum les inconvénients provenant, pour une corporation municipale, du défaut de pouvoirs suffisants pour acquérir des terres : il décida que le Conseil « pourrait, avec l'approbation du *Local*

1 Pour plus de détails V. Grant. *Law of Corporation*.

2. *Municipal Corporation Act 1882*, art. 105.

Government Board (1), acheter ou acquérir des terres de la manière et aux termes et conditions prescrites par l'autorité centrale, et que les terres ainsi acquises seraient transférées à la corporation et détenues par elle conformément à ces conditions (2) ». Les immeubles acquis avec l'autorisation du Bureau doivent être employés dans un but d'administration municipale, pour faire face aux obligations prescrites par le Parlement (3). Toutes les opérations faites par un Conseil municipal sur des biens corporatifs doivent être préalablement soumises à l'approbation du *Local Government Board* ; la seule exception concerne les baux n'excédant pas trente et un ans. En pratique, l'autorité centrale refuse rarement l'autorisation sollicitée, mais elle exige certaines garanties, toutes les fois que l'opération a comme conséquence une diminution du patrimoine corporatif. Lorsqu'une municipalité désire appliquer le produit de la vente d'un bien à l'exécution de travaux d'intérêts locaux, le Bureau, à moins de circonstances exceptionnelles, n'autorise la vente que si les sommes qui en proviennent sont remboursées, intérêts compris, au moyen des fonds ou des taxes qui auraient dû, en temps ordinaire, servir à couvrir les frais des travaux. Quant au placement de ces sommes remboursées et de celles provenant directement de ventes ou de

1. La loi de 1882 avait prévu l'approbation préalable de la Trésorerie, la loi administrative de 1888 y substitua celle du *Local Government Board* à partir du 1^{er} avril 1889.

2. Loi municipale de 1882, art. 150, § 1.

3. Redlich et Hirst, *op. cit.*, trad. franc., t. I, p. 465.

transactions analogues, le *Board* exige qu'il soit fait en *Government Securities* (1).

Ayant des attaches moins directes avec le passé, les autorités locales, autres que les bourgs municipaux, peuvent en général acquérir librement des immeubles. Dans deux cas particuliers, la loi sanitaire de 1875 a cependant exigé l'autorisation du *Local Government Board* : lorsqu'un Conseil de district désire acheter des propriétés pour ouvrir de nouvelles rues, ou lorsqu'il veut acquérir les droits, privilèges et propriétés d'une compagnie de gaz en se substituant à ses obligations (2). Cette intervention administrative se justifie particulièrement dans le second cas, par les graves conséquences financières que peuvent entraîner de pareilles opérations.

La vente et le louage des immeubles appartenant aux autorités locales, autres que les bourgs ont fait l'objet de nombreuses restrictions : les trois grandes lois sur la santé publique, l'administration des comtés et l'organisation des Conseils de paroisse, ont prévu l'approbation du *Local Government Board* comme condition préalable à la location (3) des propriétés appartenant à ces différentes autorités. Bien qu'aucune durée légale n'ait été fixée, en pratique, le *Board* ne confirme pas les contrats de louage d'une durée supérieure à quatre-vingt-dix-neuf ans, et n'autorise la location que si les terres visées dans le contrat ne peuvent être utilisées autrement. Les aliénations font

1. 40^e Rapport annuel du L. G. B., t. II, p. LXXV.

2. Code sanitaire de 1875, art. 154 et 162.

3. Loi 1875, art. 177 ; loi 1888, art. 65 ; loi 1894, art. 6.

l'objet des mêmes restrictions, et il est en outre décidé que les sommes provenant de ces ventes seront employées comme le prescrira l'autorité centrale, soit à éteindre des emprunts contractés, soit de toute autre manière. Grâce à ce contrôle, les autorités locales ne sont pas tentées de faire de la vente de leurs biens patrimoniaux, une source de recettes pour couvrir des dépenses inutiles, alors qu'elles hésiteraient devant une augmentation d'impôts.

II. — Décision de l'autorité centrale, condition d'application de dispositions légales étendant les pouvoirs des autorités locales.

Les pouvoirs conférés aux autorités locales, pour faire face aux obligations qui leur sont imposées, leur permettent, sous certaines conditions, d'accomplir en général tous les actes que réclame leur activité normale. Désirent-elles sortir de leur sphère ordinaire d'action, il leur faut demander des pouvoirs supplémentaires. Le Parlement a pris soin de régler par des lois spéciales les pouvoirs extraordinaires que les localités peuvent être appelées, dans la pratique, à revendiquer. C'est le *Local Government Board* qu'il a chargé d'autoriser les Conseils locaux à user des pouvoirs prévus dans ces *Acts* spéciaux. L'arrêté d'autorisation pris par le *Local Government Board* apparaît donc comme la condition d'application de ces dispositions législatives.

Au lieu de s'adresser à l'autorité administrative, le Conseil local peut introduire au Parlement un *Bill*

privé destiné à lui permettre l'accomplissement d'actes que ses pouvoirs ordinaires ne l'autorisent pas à faire ; mais en général, par suite des frais qu'occasionne la procédure des *Private Bills*, les autorités locales préfèrent s'adresser au *Local Government Board*. Celui-ci devient ainsi l'autorité compétente pour décider si un conseil présente ou non les garanties suffisantes pour bénéficier de l'augmentation des pouvoirs qu'il sollicite.

Les pouvoirs supplémentaires qui peuvent être reconnus aux autorités locales sont ou temporaires, ou permanents : dans le premier cas, l'acte une fois accompli, l'autorisation administrative tombe, une nouvelle autorisation doit être demandée chaque fois que le Conseil veut entreprendre un acte analogue. Dans le second cas, les autorités locales conservent l'extension de pouvoirs qui lui a été reconnue.

§ 1. — Pouvoirs supplémentaires temporaires

La législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, offre l'exemple le plus frappant de pouvoirs extraordinaires conférés temporairement à des localités, par décision du *Local Government Board*. Les *Land's Clauses Consolidation Acts* (1) ont réglementé d'une façon précise le régime de l'expropriation, mais les pouvoirs qu'elles ont prévus ne peuvent, aux termes des grandes lois administratives de 1875

1. Lois de 1845 : 8-9 Vict., c. 18 ; 1860 : 23-24 Vict., c. 106 ; 1860 : 32-33 Vict., c. 18 ; 1882 : 45-46 Vict., c., 50 sect. 107 ; 1883 : 46-47 Vict., c. 15 ; 1895 : 58-59 Vict., c. 11.

à 1888, être étendus aux autorités locales, que par décision de l'autorité centrale et sous les conditions qu'il lui plaît d'établir (1).

Toutes les fois qu'une autorité sanitaire désire, aux termes de l'article 176 de la loi de 1875, user des pouvoirs conférés par les *Land's Clauses Acts*, elle doit, en dehors d'une large publicité, présenter une pétition au Bureau du Gouvernement local ; celle-ci doit indiquer « les terres à exproprier, l'objet pour lequel elles sont nécessaires, les noms des propriétaires, preneurs et occupants qui se sont opposés ou demeurent indifférents à la prise de ces terres (2) ». L'autorité centrale peut réclamer toute justification qui lui semble convenable et s'éclairer par une enquête sur l'opportunité de faire droit à la demande qui lui est soumise (3). L'enquête terminée, le *Local Government Board* peut autoriser l'autorité locale à user, à l'égard des terres mentionnées, des pouvoirs conférés par les lois d'expropriation, ou à rejeter la demande purement et simplement. Pour donner le plus de garanties possibles aux propriétaires dont les biens sont menacés d'expropriation, le législateur

1. Si la loi de 1888 sur les Conseils de comté renvoie aux dispositions de l'article 176 de la loi de 1875 en ce qui concerne les pouvoirs d'expropriation, la loi de 1894 sur les paroisses confère aux Conseils de comté le pouvoir d'autoriser, sous le contrôle de l'autorité centrale, les Assemblées paroissiales à user des pouvoirs contenus dans les *Land's Clauses Acts*.

2. Instruction du *Local Government Board* en date du 1^{er} sept. 1905.

3. Pour les formalités à remplir voir : *Encyclopædia of Local Government Board Requirements and Practice* par Wood and Johnson t. II, p. 689 et suiv.

a décidé que l'arrêté de l'autorité centrale serait provisoire, tant que le Parlement ne l'aurait pas confirmé. Grâce à la procédure des arrêtés provisoires, les personnes intéressées peuvent faire opposition dans les mêmes conditions qu'à un bill privé, mais si la pratique offre quelques exemples de contestations, il est rare que la Commission parlementaire chargée de statuer sur la question, rejette l'arrêté administratif.

Pendant l'année 1910, en vertu des pouvoirs que lui reconnaît la loi de 1875, l'autorité centrale prit quinze arrêtés provisoires conférant à diverses localités des pouvoirs d'expropriation dans des buts divers : élargissement de rues, construction d'égouts, aménagement de cimelières et de squares. Une seule demande fut repoussée, le *Local Government Board* ayant été d'avis que les terrains pouvaient être acquis à l'amiable (1). Les rapports des années précédentes offrent des exemples différents de refus d'autorisation : dans certains cas, les plans de travaux pour l'accomplissement desquels les terrains étaient demandés se trouvaient en contradiction avec un acte local, dans d'autres, et ce sont les plus nombreux, les terrains étaient considérés comme impropres à l'entreprise projetée (2).

Si le législateur de 1875 a entouré de restrictions les pouvoirs des autorités locales et ceux de l'autorité centrale en matière d'expropriation, les tribunaux au contraire, par l'interprétation qu'ils ont donnée de

1. 40^e Rapport annuel, Part. II, p. LXXXIX.

2. 38-39^e Rapports annuels.

la loi, ont essayé de leur accorder une plus grande liberté d'action. La question de savoir ce que l'on devait faire des terrains expropriés mais non utilisés, a été, à ce point de vue, l'une des plus discutées. La loi de 1845 sur l'expropriation décide que les terrains non utilisés par les localités devront être vendus, alors que l'article 175 de la loi sanitaire de 1875 donne pouvoir au Bureau du Gouvernement local d'en décider autrement, quand il s'agit de terrains achetés à l'amiable. La question se posait de savoir si le législateur de 1875 avait conféré les mêmes pouvoirs à l'autorité centrale en ce qui concerne les terrains expropriés non utilisés, ou avait entendu simplement s'en tenir aux dispositions de la loi de 1845. En 1900 (1), la *Chancery Division* a rejeté formellement cette dernière manière de voir : L'Union de Brentford avait été autorisée par ordonnance provisoire, confirmée en 1881, à exproprier une certaine quantité de terrains pour l'aménagement des égouts de la paroisse de Hanwel. Tous les terrains acquis n'ayant pas été utilisés, l'autorité sanitaire, qui avait remplacé l'Union de Brentford, demanda au Bureau du Gouvernement local de retenir les parcelles non employées, pour y construire un hôpital d'isolement. L'autorisation sollicitée fut donnée, mais elle fut déferée aux tribunaux comme illégale : il était soutenu que l'autorité centrale n'avait pas le droit de permettre l'utilisation de terrains expropriés dans un but autre que celui qui avait été la raison de l'expropriation. En effet, soutenait-on, étant données les

1. *Attorney-General, v. Hanwell Urban District Council*, L. R. 1900, t. II. *Chancery Division*, p. 377 et suiv. ou 82 *Law Times*, p. 778.

conditions que le législateur a imposées, les garanties qu'il a accordées au propriétaire exproprié, il serait extraordinaire que les terrains acquis au prix de tant de formalités pussent servir à d'autres travaux que ceux pour lesquels elles ont été requises.

La Cour du Chancelier fut d'un avis contraire et décida que le *Local Government Board* a légalement le droit d'user, à l'égard des terrains expropriés, des mêmes pouvoirs que lui reconnaît l'article 174 de la loi sanitaire de 1875. Il peut donc autoriser un district urbain à conserver les parties non utilisées des terrains expropriés, pour en faire l'objet de nouveaux travaux d'intérêt général. L'autorité centrale a ainsi le droit, sous le contrôle direct du Parlement, non seulement de décider de la question de savoir si une autorité locale doit être munie de pouvoirs d'expropriation, mais encore de déclarer que les terrains non utilisés devront être vendus ou pourront être employés à la réalisation de nouvelles entreprises.

Les lois récentes de 1890, 1903 et 1909 sur les logements ouvriers et les quartiers insalubres, ont prévu l'expropriation comme moyen de mettre à exécution les plans d'amélioration (*Improvement Scheme*) rédigés par les autorités locales. Ces plans doivent être soumis à l'approbation préalable d'un Secrétaire d'État, s'ils émanent d'un comté, et à celle du *L. G. B.* s'il s'agit de tout autre région. L'autorité supérieure peut prescrire une enquête, si elle estime que le projet est de nature à être pris en considération (1), et autoriser sa mise à exécution par voie d'expropriation.

1. Loi de 1890 sur les logements ouvriers, 53-54 Vict., c. 70, art. 8.

Elle peut en outre exiger la reconstruction de maisons ouvrières pour abriter les personnes expropriées, mais toutes les dispositions contenues dans l'arrêté ne sont exécutoires qu'après avoir été confirmées par le Parlement.

Pendant l'année 1910-1911, le *Local Government Board* fut appelé à approuver les plans d'améliorations présentés par les villes d'Exeter et de Portsmouth. Le projet de la ville d'Exeter comportait le déplacement de 411 personnes de la classe ouvrière, mais ne prévoyait pas la construction de nouvelles maisons pour les abriter : l'autorité locale alléguait qu'aux environs des quartiers en question, il existait un nombre suffisant de maisons et d'appartements vacants. Après une enquête menée par un inspecteur gouvernemental, le *Local Government Board* se décida à approuver le projet, sauf en ce qui concernait un quartier et en prescrivant quelques modifications pour les autres ; en outre, il décida que l'autorité locale devait reconstruire des maisons en nombre suffisant pour recueillir au moins deux cents personnes parmi celles que la mise à exécution du projet laissait sans abri. C'est à ce prix et à ces conditions que l'arrêté reconnut le droit au Conseil d'Exeter d'user des pouvoirs d'expropriation contenus dans les *Land's Clauses Acts*. L'arrêté de l'autorité centrale fut dans la suite confirmé par le Parlement sans modification (1).

1. 40^e Rapport annuel du L. G. B., p. 12. Le 19 nov. 1910, une ordonnance réglementaire régla à nouveau la procédure que doivent suivre les autorités locales dans la rédaction de ces plans d'amélioration : appendice, p. 42 à 44.

Cet accroissement de pouvoirs qui est consenti par le législateur aux autorités locales, par l'intermédiaire du Bureau du Gouvernement local, n'est que momentané et cesse aussitôt que les actes pour lesquels ils ont été donnés ont été accomplis.

§ 2. — Pouvoirs supplémentaires permanents

Toutes les autorités locales ne peuvent avoir une connaissance égale des questions administratives. Une loi générale de décentralisation aurait sans doute pour effet de libérer d'un contrôle gênant les conseils éclairés, mais laisserait sans direction ceux qui ne sont pas arrivés au même degré d'expérience et de sagesse. Les *Bills* privés sont un moyen de tourner la difficulté, mais la procédure en est coûteuse et souvent le Parlement n'a pas le loisir de prêter une attention suffisante aux questions contenues dans ces bills. Ces différentes considérations ont amené le législateur à donner au Local Government Board, sous certaines conditions, le droit d'accomplir quelques mesures de décentralisation, en faisant bénéficier de pouvoirs nouveaux permanents les localités qu'il en juge dignes.

Le Bureau du Gouvernement local est en définitive chargé de déterminer le moment où les autorités locales offrent des garanties suffisantes pour bénéficier de mesures de décentralisation prévues par le législateur. Il n'a pas le droit d'y apporter de modifications, il ne peut les rendre applicables que dans les conditions prescrites. Ce n'est là que le dévelop-

pement normal du droit qui lui était reconnu d'autoriser l'exercice momentané par les localités de pouvoirs sortant de leur capacité ordinaire. Augmenter définitivement leurs pouvoirs constitu, en quelque sorte, une autorisation anticipée des actes qu'elles seront désormais à même d'accomplir. Dans la pratique, il est rare que l'autorité centrale agisse de sa propre initiative, elle préfère attendre une demande émanant de l'autorité locale ou une pétition des contribuables ; dans certains cas, c'est à cette condition que le législateur a subordonné l'action du *Local Government Board*.

L'hygiène publique est la matière qui devait offrir au législateur la première occasion de confier à l'autorité centrale le soin de réaliser des mesures de décentralisation. Les différentes lois qui ont touché aux questions d'hygiène, ont en général revêtu les autorités sanitaires urbaines de pouvoirs plus étendus que les autorités rurales. Il est vrai qu'aucun but essentiel n'a été fixé aux Conseils de districts urbains, ni par la loi de 1872 ni par celle de 1894, et que la notion d'hygiène publique englobe tous les jours un plus grand nombre de matières. Toutefois, on peut remarquer qu'une circonscription rurale, par sa nature même, n'est pas appelée à faire face à certaines obligations qui incombent nécessairement aux autorités sanitaires des villes. Le législateur cependant a cru sage de prévoir le cas où une autorité rurale aurait besoin d'user des pouvoirs réservés aux autorités urbaines : il a confié au Bureau du Gouvernement local le soin de faire droit aux demandes de ce genre qui lui seraient adressées, soit par les Conseils des districts

ruraux, soit par un groupe de contribuables de la taxe des pauvres représentant au moins un dixième de la valeur nette imposable du district (1).

Si la loi de 1875 a été l'une des premières à concevoir ce mode d'extension des pouvoirs locaux, son exemple fut bientôt suivi par le *Public Health Acts Amendment Act* de 1890, par le *Private Sheet Works Act* de 1892 et par le *Public Health Act* de 1908. Grâce à l'ensemble de ces dispositions législatives, nombre d'autorités rurales sont plus ou moins revêtues chaque année des pouvoirs dont jouissent les autorités urbaines (2). L'autorité centrale est en outre libre de n'accorder ces pouvoirs au Conseil rural qu'à l'égard d'une certaine portion du district, sous les restrictions et conditions qu'elle croit nécessaires (3).

Si l'on cherche à déterminer les pouvoirs qui font le plus fréquemment l'objet des demandes adressées par les Conseils de districts ruraux au *Local Government Board*, on voit que ceux-ci réclament le droit d'autoriser l'aménagement des abattoirs et d'en régler la tenue, de faire des règlements concernant le niveau, la largeur et la construction de nouvelles rues, d'assurer l'écoulement des eaux des bâtiments, de prescrire les mesures nécessaires pour prévenir les incendies, assurer la libre circulation de l'air autour des bâtiments. « Dans bien des cas, lit-on dans le trente neuvième Rapport du *Local Government Board*, nous avons conféré aux Conseils de districts

1. *Public Health Act* 1875, art. 276.

2. En 1907 on en comptait 134 ; en 1908, 118 et en 1909, 184.

3. Elle peut même en limiter l'exercice à un certain nombre d'années, mais en général elle ne le fait pas.

ruraux les pouvoirs contenus dans l'article 66 de l'*Act* de 1875, en ce qui concerne le matériel et le personnel nécessaires pour assurer une fourniture d'eau suffisante en cas d'incendie ; font également l'objet de nombreuses demandes, les pouvoirs contenus dans l'article 154 permettant l'achat de terrains pour l'élargissement des rues, et dans l'article 161 concernant leur éclairage... Nous avons également donné notre consentement, en vertu du *Public Health Act* de 1908, à l'exercice par les Conseils de districts ruraux de Thornburg et de Tregaron, des pouvoirs que peut exercer un Conseil de district urbain avec le consentement des propriétaires et des contribuables, aux termes de l'article 166 de la loi sanitaire de 1875, en ce qui concerne l'aménagement et l'organisation des marchés (1). »

En général, les pouvoirs ainsi obtenus ne concernent qu'une partie du district et ce n'est que rarement qu'ils s'appliquent au district tout entier. La loi de 1894 (2) est allée plus loin. Elle a donné au *Local Government Board* le droit de conférer par ordonnance générale à tous les Conseils de districts ruraux, ceux des pouvoirs urbains que, en raison de la compétence reconnue de ces districts, il croit nécessaire de leur attribuer. Mais jusqu'à ce jour, le Bureau du Gouvernement local n'a pas cru utile de faire usage des pouvoirs plus larges de décentralisation que lui a reconnus la loi de 1894.

1. 39^e Rapport annuel 1909-1910 II^e partie, p. LXIII et appendice p. 164 et suiv. 40^e Rapport, II^e partie, p. LXXXVII et appendice, p. 186.

2. Loi de 1894, art. 25, § 6 et note de Macmorran and Dill, dans un *Local Government Act* 1894, London, 1894, p. 137.

Si ce sont communément les districts ruraux qui ont à solliciter la faveur de se hausser au niveau des districts urbains, il y a un cas cependant où ils bénéficient d'avantages qui ne sont pas reconnus aux autorités sanitaires urbaines : les dispositions du *Public Health (Water) Act* de 1878, concernant l'adduction d'eau dans les maisons, ne s'appliquent qu'aux autorités rurales, mais le *Local Government Board* a reçu le pouvoir d'en faire profiter les autorités urbaines. C'est ainsi que pendant l'année 1909 (1), le Conseil de district urbain Mountain Ash a été investi, sur sa demande, par le *Local Government Board*, pour une période d'une année seulement, de tous les pouvoirs et obligations reconnus aux Conseils de districts ruraux par l'article 9 de la loi de 1878.

Enfin, en vertu de l'article 33 du *Local Government Act de 1894*, le Bureau du Gouvernement local peut, à la demande d'un Conseil de district urbain ou de tout autre corps représentatif, « prendre un arrêté étendant les attributions de ce conseil aux matières suivantes : nomination et révocation des *Overseers* et de leurs auxiliaires, exercice des pouvoirs des Conseils de paroisse ». En pratique, cet article reçoit chaque année d'assez nombreuses applications : en 1910, une quarantaine de conseils reçurent de ce chef des pouvoirs variés.

De leur côté, les Conseils de comté, aux termes de la loi de 1888, peuvent bénéficier d'augmentation de pouvoirs, en vertu d'une décision du Bureau du Gouvernement local. L'article 10 de cette loi (2) stipule

1. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. II, p. LXXXVII.

2. V. également l'art. 4.

en effet : « Le Bureau central peut, par arrêté provisoire, transférer aux Conseils de comté les pouvoirs suivants, lorsqu'ils lui paraîtront se rapporter aux affaires du comté et avoir un caractère administratif : pouvoirs conférés par des statuts au Conseil privé, à un Secrétaire d'État, au Bureau du commerce ou de l'enseignement, à lui-même ou à tout autre département ministériel. » Voilà de véritables mesures de décentralisation qui peuvent, sous le contrôle du Parlement, être réalisées par l'autorité centrale. Dans son arrêté, le Bureau peut modifier, comme il le juge bon, les pouvoirs dont il opère la transmission, et prendre toutes les mesures qui lui sembleront nécessaires ; mais en pratique, ces dispositions n'ont pas encore reçu d'applications. Les faits tendent au contraire à prouver que c'est dans le sens de la centralisation que se font les réformes.

Grâce à ces différents arrêtés de l'autorité centrale, les autorités locales peuvent se voir conférer des pouvoirs plus étendus que ceux que la loi générale leur a reconnus, et éviter les dépenses que leur occasionneraient les frais d'un bill privé. Toutefois, certaines localités, pour échapper aux conditions que met le *Local Government Board* à l'extension de leurs pouvoirs, pour se soustraire le plus possible au contrôle administratif central, ont préféré avoir recours directement au Parlement. Celui-ci, devant le nombre croissant des affaires à lui soumises, a dû décider que les Conseils locaux ne pourraient recourir à lui, que si les pouvoirs qu'ils sollicitaient ne pouvaient leur

être conférés autrement. Cette décision de principe n'a fait que renforcer l'autorité de l'administration centrale en mettant les localités dans l'obligation de s'adresser à elle dans presque tous les cas.

Les différentes restrictions qui ont été apportées par le législateur anglais à l'exercice par les autorités locales des pouvoirs qui leur étaient reconnus, assurent aujourd'hui le bon fonctionnement des services publics et garantissent efficacement l'intérêt général contre les atteintes que les localités pourraient lui porter. Grâce à l'usage que le *Local Government Board* a su faire des pouvoirs d'approbation et d'autorisation qu'il possède, ce Bureau central est arrivé à exercer une influence considérable sur l'administration locale sans que, en apparence, les libertés locales aient eu à en souffrir.

CHAPITRE V

Pouvoirs d'intervention

Dans les pays où la centralisation a comme raison d'être le maintien de la direction gouvernementale, le ministère chargé du contrôle de l'administration locale possède ordinairement de larges pouvoirs d'intervention : il peut nommer et révoquer les agents locaux, dissoudre les conseils, agir à leur place en cas de négligence de leur part, enfin il a le pouvoir de décision propre en certaines matières soustraites à la connaissance des autorités locales. Dans d'autres pays, comme en France, le pouvoir central ne peut intervenir que dans des cas limités, son action directe est soumise à certaines restrictions, mais on a habilement contrebalancé l'octroi de nouveaux pouvoirs aux Conseils communaux par un système de subordination financière telle que l'autonomie locale devient plus théorique que réelle. En Angleterre, non seulement le système de l'inscription d'office est inconnu, mais le *Local Government Board* ne jouit qu'à titre exceptionnel, du droit d'intervenir directement dans l'administration locale. Il y a à cela deux raisons d'ordre constitutionnel. L'autorité judiciaire ayant pouvoir de faire respecter la loi en don-

nant des ordres impératifs, c'est à elle qu'incombe la charge d'obliger les autorités locales à accomplir les obligations que la loi lui impose. D'autre part, le système des *Bills* privés permet au Parlement d'intervenir lui-même dans l'administration locale, sur la demande des Conseils locaux : il peut ainsi leur accorder des pouvoirs supplémentaires, ou faire lui-même certains actes, pour l'accomplissement desquels il a cru ne pas devoir reconnaître compétence aux Conseils locaux. Mais devant sa lourde tâche, il fut amené à confier au *Local Government Board* le soin d'agir à sa place dans un certain nombre de questions relatives à l'administration locale. Si le pouvoir central reçut ainsi des pouvoirs d'intervention, ce n'est toutefois que sous le contrôle du Parlement, et les arrêtés qu'il prend ne sont définitifs qu'après avoir été incorporés dans des *Bills* de confirmation.

Quel que soit le respect qu'on puisse professer à l'égard des libertés locales, il est des cas où l'intérêt général réclame une intervention énergique de la part d'une autorité supérieure. Si en Angleterre le recours aux tribunaux est ordinairement inefficace pour vaincre la résistance des autorités locales, il a été considéré quelques fois insuffisant, particulièrement lorsqu'il s'agit d'agir ou de sévir promptement. Tantôt ce sont les personnes, tantôt leurs actes qui font l'objet de ces mesures prises par l'autorité centrale. Le *Local Government Board* a reçu le droit, dans des cas limitativement déterminés, de procéder à la nomination et à la révocation d'agents locaux, d'agir à la place des Conseils locaux au cas de négligence de leur part.

En règle générale, les agents secondaires locaux sont nommés ou élus, soit par les Conseils locaux, soit par les habitants eux-mêmes, et l'autorité centrale n'a aucun pouvoir à l'égard de ces fonctionnaires subalternes. Ils sont seulement responsables devant ceux qui les ont choisis. Toutefois, dans certains cas, le législateur a non seulement pris des précautions pour assurer la désignation d'hommes compétents, mais a décidé que le pouvoir central procéderait à leur nomination si l'autorité compétente refusait ou négligeait de le faire.

En vertu des lois de 1867 et 1871 sur la vaccination, les Gardiens des Unions doivent obligatoirement procéder à la nomination de médecins vaccinateurs. Prévoyant l'opposition possible de quelques Bureaux de Gardiens, le législateur décida que le *Local Government Board* nommerait d'office un médecin vaccinateur, toutes les fois que le *Board of Guardians* ne se conformerait pas aux dispositions de la loi. Comme l'a très bien fait remarquer le juge Darling dans l'affaire *R. versus Leicester Union*, « si le *Local Government Board* a reçu le pouvoir d'agir de telle façon que l'intérêt général ait le moins à souffrir, à aucun instant la personne nommée par l'autorité centrale ne sera dans la même situation à l'égard des gardiens qu'un fonctionnaire régulièrement nommé ». Cette nomination par le pouvoir central, doit être considérée plus comme un palliatif que comme un procédé normal d'assurer l'exécution des dispositions de la loi : elle permet d'attendre que les Gardiens reviennent sur leur décision, ou que la Haute Cour leur ait ordonné par *Mandamus* de procéder à la nomination. Il a en effet

été jugé que la nomination directe par le *Local Government Board* ne constituait pas un empêchement à l'introduction d'un recours à la Haute Cour aux fins de *Mandamus*.

De même que le *Local Government Board* ne possède qu'exceptionnellement le pouvoir de nommer des agents locaux, de même, en principe, il n'a pas le droit de les révoquer. Une seule exception est cependant fournie par la législation des pauvres : Aux termes de l'article 48 du *Poor Law Amendment Act* de 1834, les Commissaires, aujourd'hui le Bureau du Gouvernement local, « peuvent, soit sur l'indication des *Overseers* ou des gardiens, soit de leur propre initiative, révoquer tout directeur de *Workhouse*, *Assisstant-Overseer* ou autre fonctionnaire appointé, qu'ils jugent incapable de remplir convenablement sa fonction, ou qui aura refusé ou négligé d'accomplir un ordre ou de se soumettre à un règlement de l'autorité centrale ». A l'égard de ces fonctionnaires subalternes, le *Local Government Board* jouit d'un pouvoir discrétionnaire, mais il faut rappeler que la nomination de la plupart de ces agents est soumise à l'approbation préalable de l'autorité supérieure et que, dans la pratique, le *Local Government Board* ne procède le plus souvent à leur révocation que d'accord avec les gardiens eux-mêmes. Le nombre de ces révocations est relativement peu élevé, si on le compare à celui des agents en service : Au cours de l'année 1909-1910, trois donnèrent spontanément leur démission pour éviter une révocation, dix-neuf furent forcés de la donner et quarante-deux furent révoqués (1).

1. 40^e Rapport du L. G. B. Part. I, p. LXIV et appendice, p. 178.

A l'égard des Conseils locaux, l'autorité centrale ne possède aucun pouvoir de dissolution. Lorsqu'un conflit s'élève entre les conseils et l'autorité centrale, celle-ci n'a, pour faire respecter la loi, que les moyens de droit commun : le recours aux tribunaux. Tout pouvoir de dissolution suppose, en effet, un département ministériel ayant le droit de faire les actes des Conseils locaux, pendant le temps que prendront les nouvelles élections, et, même dans ce cas, les pays les plus centralisés ont entouré de nombreuses restrictions les pouvoirs du Gouvernement. En Angleterre, à ce point de vue, le respect de l'autonomie locale est complet : les conseils n'ont à répondre de leurs actes que devant l'autorité judiciaire.

Si, comme nous venons de le constater, l'autorité centrale ne possède, sauf quelques exceptions, aucun moyen de coercition pour contraindre les agents et les Conseils locaux à accomplir leur devoir, n'a-t-elle pas le droit d'agir à leur place, dans les cas où leur inaction constitue un danger pour la sécurité publique ?

La législation anglaise n'a admis cette action directe que dans les cas où les faits ont montré la nécessité d'agir promptement ; encore, a-t-elle laissé l'autorité centrale libre de demander à la Haute Cour l'octroi d'un *Writ of Mandamus*, pour forcer l'autorité locale à faire des actes considérés comme nécessaires. En ce qui concerne l'hygiène publique, le Code sanitaire de 1875 (1) prévoit le cas où un Conseil local refuse ou néglige de doter son district d'un

1. *Public Health Act* 1875, art. 299 et 300.

réseau d'égouts ou d'une canalisation d'eau suffisante. Aussitôt que le Bureau du Gouvernement local a connaissance de ces faits, il doit procéder à une enquête sur place (1). Convaincu de la faute de l'autorité locale, il peut, par arrêté, fixer à cette autorité un délai pour l'accomplissement de son devoir. Si la localité persiste dans son attitude première, l'exécution des travaux nécessaires pourra être imposée par un *Writ of mandamus*, ou l'autorité centrale fera procéder aux actes qui incombent à la localité en mettant à sa charge la dépense des travaux et les frais de procédure. L'autorité locale refuse-t-elle de lever les taxes suffisantes pour couvrir les dépenses des travaux, le Bureau du Gouvernement local peut donner pouvoir à une personne de prélever sur la taxe locale, les sommes suffisantes pour payer la dette et les frais qui ont été la conséquence du non paiement (2).

Dans la pratique, de nombreuses plaintes sont adressées à l'autorité centrale contre les autorités sanitaires locales. Aucune qualité spéciale n'ayant été exigée par la loi pour porter plainte, tantôt ce sont les habitants, tantôt les Conseils locaux qui dénoncent au *Local Government Board* le fonctionnement insuffisant du service des égouts ou d'adduction d'eau. Le *Local Government Board* a toujours

1. Cette enquête est obligatoire : la division du Banc de la Reine décida, en effet, en 1877, que l'autorité centrale devait s'assurer par enquête des faits dénoncés et qu'elle ne pouvait nullement être contrainte d'émettre un ordre avant la fin de l'enquête.

2. L'article 299 de la loi de 1875 n'est en cette matière que la reproduction de l'article 49 du *Public Health Act* de 1866 (29-30 Vict., c. 90). 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. II, p. LXXXVIII.

fait un emploi très modéré (1) des pouvoirs que la loi lui conférait et pas une seule fois il n'a agi directement à la place de l'autorité négligente (2); l'on peut même dire que l'autorité centrale ne demande presque jamais à la Haute Cour d'appuyer son ordre par un *Writ of Mandamus*, à moins qu'il ne s'agisse d'un manquement grave à la loi ou que l'autorité sanitaire ne fasse preuve de mauvaise volonté.

En décembre 1890 (3), le gouverneur de la prison de Borstal faisait savoir à l'autorité centrale que le *Town Council* de Rochester n'avait pas pourvu le village de Borstal d'un réseau suffisant d'égouts. L'enquête qui fut menée par les inspecteurs du *Local Government Board* montra que tout un quartier de ce village était dépourvu d'égouts. Le Bureau central ordonna immédiatement au *Town Council* de procéder, dans une période de temps limitée, à l'accomplissement de son devoir. La période fixée s'étant passée sans qu'aucune amélioration ait été apportée, le Bureau du Gouvernement local en appela à la Haute

1. A ce point de vue, la correspondance entre le Local Government Board et un Conseil de comté rapportée dans le *County Council Times* de 1898, n° 469, p. 68 est particulièrement suggestive.

2. Le seul exemple d'intervention directe que l'on peut trouver remonte à 1870, alors que le régime sanitaire de 1866 était encore en vigueur. Le Secrétaire d'Etat avait intimé l'ordre à l'autorité sanitaire du district d'Epping de commencer, dans le délai d'un mois, les travaux que nécessitait l'aménagement de nouveaux égouts. L'ordre n'ayant pas été exécuté dans le temps voulu, le gouvernement central nomma un ingénieur civil pour accomplir, aux frais de la localité, les travaux nécessaires (*The Law Reports Journal* 1871, *New Series*, vol. 40, p. 153).

3. 21^e Rapport du Bureau du Gouvernement local 1891-1892, p. CXXI et 22^e Rapport 1892-1893, p. CXXI.

Cour de justice pour qu'elle forçât l'autorité récalcitrante à se soumettre aux ordres qui lui avaient été donnés. Ce n'est qu'en 1905 (1) que l'on peut retrouver un exemple analogue. En général, le Gouvernement use de son pouvoir de contrainte surtout comme menace, et le plus souvent la localité préfère céder plutôt que de laisser les frais d'instance s'ajouter aux dépenses des travaux imposés. En 1906, ordre était donné au Conseil de district rural d'Eastbourne d'avoir à organiser un service d'égouts dans six villages du district. L'autorité sanitaire soumit un plan au Bureau central, mais celui-ci, le considérant insuffisant, le rejeta, et avertit le Conseil de district qu'il avait donné des instructions nécessaires pour obtenir un *Writ of Mandamus* ; aussitôt, ce dernier prit conseil d'ingénieurs compétents, modifia son plan de telle façon qu'il fût agréé par l'autorité centrale, avant l'intervention de la Haute Cour de justice. Le Bureau du Gouvernement local pousse encore beaucoup plus loin le souci qu'il a de convaincre plutôt que d'astreindre : très souvent, et cette façon d'agir s'est surtout développée depuis 1890, il ne donne pas immédiatement d'ordre à l'autorité négligente, mais lui impartit un délai dans lequel un plan des travaux à

1. En 1905, une plainte était dirigée contre le Conseil du district rural de Dunmow, qui ne faisait pas les travaux nécessaires pour amener de l'eau potable dans le village de Felstead. L'enquête démontra que non seulement la plainte était fondée, mais encore que les travaux d'adduction n'entraîneraient pas de grosses dépenses. Ordre fut donné au Conseil de district rural d'avoir à commencer les travaux dans les 6 mois. Ce dernier n'ayant pas tenu compte de l'ordre, un *Writ of Mandamus* vint le forcer à s'y soumettre 35° Rapport annuel 1905-1906, Cd. 3105, p. LXXIV et 36° Rapport, Cd. 3665, p. LXXV.

entreprendre doit lui être soumis (1). Ce n'est que si le plan est jugé insuffisant que l'ordre interviendra. « Il arrive même fréquemment, peut-on lire dans le rapport de 1909, que nous arrivons à remédier aux négligences des autorités sanitaires locales sans avoir à recourir à un ordre, ni même quelquefois à une enquête : au cas où une plainte nous est adressée contre une autorité locale, nous envoyons un de nos inspecteurs conférer avec le conseil, dans le but d'arriver à un arrangement amiable entre les parties. Le plus souvent le résultat de l'entretien est que le conseil décide de procéder volontairement aux travaux nécessaires (2). » Une difficulté s'élève-t-elle, une entente peut-elle intervenir entre deux autorités sanitaires, l'inspecteur essaie de trouver une solution acceptable et d'amener une entente. En 1907, plainte était portée contre le Conseil de district de Docking, qui n'avait pas aménagé dans la paroisse de Heacham un service d'eau suffisant ; les faits démontrés exacts, le Conseil de district rural, mis en demeure de remédier à la situation, considéra comme moins onéreux de profiter des travaux d'adduction d'eau faits par le district voisin de New Hunstanton. Pour régler les moyens techniques et les conditions financières, des conférences furent tenues entre les deux conseils

1. Voir particulièrement les cas rapportés dans le 28^e Rapport annuel, C. 9444, p. CXIX et le 29^e (1899-1900) Cd. 292, p. CXXVI.

2. 38^e Rapport annuel 1908-1909. Cd. 4928, p. LXI. Dans certains cas l'autorité locale a entrepris les travaux nécessaires dès qu'elle a eu connaissance de la plainte ou que l'inspecteur est arrivé dans le district (29^e Rapport annuel, p. CXXI et 31^e Rapport. Cd. 2214, p. CXLIV).

sous la présidence de l'inspecteur du gouvernement central. Une entente finit par intervenir, et la paroisse de Heacham fut dotée d'un service d'eau convenable. Quels que soient les arguments employés par les inspecteurs pour convaincre un Conseil local de la nécessité d'entreprendre les travaux que réclament la sécurité et le bien-être de tous, l'autorité locale sait que le gouvernement n'hésitera pas à lui intimier un ordre et à employer les moyens de coercition que la loi a mis à sa disposition, si elle ne suit pas les instructions qui lui sont données.

La loi sanitaire de 1875 prévoit également les cas où une autorité locale négligerait de remplir les devoirs qui lui sont imposés en matière d'incommodités (*nuisances*). « Dans ce cas, dit l'article 106, le Bureau du Gouvernement local pourra autoriser un officier de police exerçant ses fonctions dans le district de l'autorité négligente, à suivre la procédure que celle-ci eût dû suivre, et cet officier pourra recouvrer sur l'autorité en défaut, par procédure sommaire, ou devant une Cour de comté, les frais qu'il aura faits et que n'aurait pas payés le défendeur ». Dans le cas prévu, l'autorité centrale se substitue à l'autorité locale et donne à l'officier de police les ordres et les instructions que cette dernière aurait dû lui donner ; mais en pratique, le Bureau central n'a presque jamais eu à user des pouvoirs que lui reconnaît l'article 106, les particuliers lésés par une *nuisance* ayant le droit de demander aux tribunaux judiciaires d'en ordonner la suppression.

La législation sur les logements ouvriers a prévu également le cas où une autorité locale refuserait de

rédiger les projets d'amélioration (*Improvement Schemes*), d'ordonner la fermeture ou la réparation des habitations insalubres, mais elle n'a pas donné au *Local Government Board* le droit d'agir aux lieu et place des conseils en faute. L'autorité centrale peut seulement prendre un arrêté enjoignant au conseil d'avoir à s'acquitter de ses obligations, et peut faire renforcer son arrêté par *Mandamus*. Un autre procédé a été mis à sa disposition par la loi de 1909 : il peut décider que le Conseil de comté agira à la place de l'autorité urbaine ou rurale qui refuse de se soumettre aux dispositions de la loi (1). Toute décision du pouvoir central doit être précédée d'une enquête : il est en effet recommandé au *Local Government Board* de s'assurer de l'opportunité d'un plan d'amélioration, de tenir compte de l'état des finances du district, et de rechercher s'il n'y aurait pas des moyens moins onéreux pour améliorer l'état sanitaire des logements ouvriers.

Si ce sont les événements qui ont amené le législateur, en dépit de l'existence de tribunaux puissants, à conférer au *Local Government Board* le droit de faire parfois respecter la loi en intervenant directement dans l'administration locale, c'est encore sous leur poussée que le Parlement en est venu à se décharger sur le Bureau central du soin d'accomplir quelques-uns des actes qui, primitivement, devaient faire l'objet de *Bills* privés.

1. *Housing, Town Planning, etc. Act. 1909*, art. 10. 39° Rapport annuel du L. G. B. Part. II, p. XXVII. 40° Rapport. Part. II, p. XVIII. V. également circulaire du 31 décembre 1909.

D'après la coutume, en effet, les autorités locales qui n'avaient pas les pouvoirs suffisants pour mener à bien certaines entreprises, pouvaient réclamer du législateur le bénéfice « d'un *Act* privé leur octroyant des pouvoirs supplémentaires » (1). Dans d'autres cas, c'était le Parlement lui-même qui, sur l'indication et à la demande des localités, accomplissait l'*Acte* que celles-ci n'avaient pas le droit de faire. Devant leur tâche sans cesse grandissante, les Chambres furent obligées de confier au *Local Government Board* le soin, non seulement de conférer aux autorités locales des pouvoirs supplémentaires, mais d'accomplir par arrêté les actes qui antérieurement faisaient l'objet de *Bills* privés. Toutefois, dans ce dernier cas, les arrêtés que prend l'autorité centrale sont provisoires, jusqu'à ce qu'ils aient été confirmées dans un *Bill* spécial (2) présenté chaque année à cet effet au Parlement. Sachant par expérience que cette approbation parlementaire deviendrait en pratique, plus une formalité qu'une mesure efficace de contrôle, il fut décidé que l'arrêté devrait être soumis à une commission parlementaire, dans le cas où il serait contesté par les personnes intéressées. L'arrêté provisoire garde ainsi les principaux caractères du *Bill* privé, dont il est le substitut direct, mais il n'occasionne aucun frais pour l'autorité locale qui en demande le bénéfice, et décharge le Parlement de la longue procédure et des enquêtes qui précèdent l'adoption d'un *Bill* privé. En définitive, le Parlement accomplit maintenant, comme

1. Voir précédemment, ch. IV. p.

2. *Provisionnal Order Confirmation Bill*.

par le passé, les actes que les localités ne peuvent faire elles-mêmes, mais autrefois il n'y avait pas d'intermédiaire entre lui et les autorités locales. Aujourd'hui il y en a un : le *Local Government Board*. Dans la pratique, l'action de ce Bureau central est si importante, ses arrêtés si peu contestés que le rôle du Parlement n'apparaît plus que comme secondaire.

Le pouvoir de prendre des arrêtés provisoires aurait été conféré pour la première fois, à en croire Frédéric Clifford (1), aux commissaires désignés par une loi de 1845 (2) pour délimiter et réglementer les biens communaux. Moins onéreuse que l'introduction du *Bill* privé, cette procédure se développa rapidement et, en 1867, l'autorité centrale de la loi des pauvres, le *Poor Law Board*, reçut le droit d'amender par arrêtés provisoires les actes locaux concernant le régime de l'assistance et de modifier les limites territoriales des paroisses (3), dans tous les cas où celles-ci étaient soit trop étendues, soit séparées en plusieurs tronçons. En 1871, le Bureau du Gouvernement local hérita de ces pouvoirs et, en 1876 (4), le Parlement, pour permettre à l'administration centrale de mettre plus de clarté dans les circonscriptions enchevêtrées des différentes autorités locales d'assistance, l'autorisa à constituer en paroisses nouvelles

1. Frédéric Clifford. *A History of Private Bill Legislation* 1887, vol II, p. 676 et suiv ; Redlich et Hirst, *op. cit.*, t, II, note I, p. 340

2 8-9 Vict., c. 118. De 1845 à la fin de 1869 ces Commissaires élaborèrent 958 ordonnances provisoires et, sur ce nombre, 842 furent confirmées par le Parlement sans qu'il y ait eu d'opposition.

3. *Poor Law Amendment Act* du 20 août 1867, 30-31 Vict., c. 105, sect. 3

4. *Divided Parishes and Poor Law Amendment Act* du 15 août 1876. 39-40 Vict., c. 61.

des portions de paroisses existantes ; mais il fut décidé que l'arrêté ne serait que provisoire, si opposition était faite par un dixième des contribuables.

La grande loi de 1875 sur l'hygiène publique généralisa ce procédé et, depuis cette date, les arrêtés provisoires sont devenus le moyen ordinaire mis à la disposition du *Local Government Board*, tant par le Code sanitaire que par les lois de 1888 et de 1894, pour modifier les circonscriptions territoriales et amender les actes locaux.

Les différentes réformes administratives qui s'étaient succédé depuis 1832, avaient consacré l'existence de circonscriptions superposées les unes aux autres sans rapport entre elles. Pour faciliter le fonctionnement du service d'hygiène, la loi de 1875 donna le pouvoir au Bureau du Gouvernement local, soit de sa propre initiative, soit sur la demande des autorités sanitaires, d'introduire par arrêté provisoire dans les circonscriptions, les modifications qu'il jugerait nécessaires. C'est ainsi qu'il peut non seulement constituer ou supprimer des districts de gouvernement local, mais encore les convertir en districts sanitaires urbains ou ruraux (1) ; il reçut encore, pour faciliter l'accomplissement d'un ou plusieurs services d'hygiène, le droit de réunir des parties de districts urbains en un *district uni*, et de déterminer, dans l'arrêté d'union, le nombre des membres du bureau mixte d'administration (*Joint Board*). L'autorité centrale n'ayant agi que rarement de sa propre initiative, peu de réformes intervinrent, d'autant plus qu'à cette époque les autorités locales étaient

1. *Public Health Act* 1875, art. 270 et suiv.

trop jalouses de leur liberté pour réclamer l'intervention d'un département ministériel. Il fallut que l'opinion publique s'émût du chaos existant, que la presse réclamât au nom de l'intérêt général une simplification de circonscriptions locales, pour qu'une commission de délimitation fût nommée en 1887 (1).

Pour remédier aux anomalies que dévoila l'enquête, le législateur de 1888 pensa qu'il était indispensable, pendant une période transitoire, de confier au *Local Government Board* le soin de procéder d'office, par arrêtés provisoires, aux modifications de circonscriptions qu'il jugerait convenables (2), un bureau central pouvant seul agir conformément à un plan d'ensemble. Assisté de commissaires spéciaux, ce dernier rétablit un peu d'harmonie dans les limites territoriales des différentes autorités locales, jusqu'à l'expiration de la période transitoire à la fin de l'année 1890 (3). A partir de cette date, et cette politique fut confirmée par la loi de 1894 (4), le pouvoir de modifier les circonscriptions territoriales fut réparti entre le *Local Government Board* et les Conseils de comté : au premier, appartient le droit de modifier par arrêtés provisoires les limites des comtés, des bourgs de comté et des bourgs, mais seulement à la requête de leurs conseils respectifs ; aux Conseils de comté, revient la tâche de modifier les circonscriptions des autorités locales inférieures, sauf nécessité dans certains cas de faire confirmer leurs décisions par l'autorité Centrale.

1. Redlich et Hirst, *op. cit.*, t, II, p. 343.

2. *Local Government Act*, 1888. 51-52 Vict., c. 41, sect. 61 et suiv.

3. *Local Government Act*, 1888, sect. 54.

4. *Local Government Act*, 1894, sect. 36 à 41 et suivantes.

Ces mesures de décentralisation au profit des conseils de comté en matière de délimitation, ont été jugées utiles par suite des répercussions d'ordre financier qui sont la conséquence de toute modification territoriale. Restreindre l'étendue d'une localité, c'est lui enlever un certain nombre de ses contribuables, et diminuer par là ses ressources financières, mais d'un autre côté, c'est alléger ses charges : il y a des compensations à régler, un équilibre à rétablir. Ce travail, les Conseils de comté sont plus à même de le faire que le Bureau central, les autorités locales inférieures étant soumises principalement au contrôle financier de ces conseils. Quant aux modifications apportées aux circonscriptions des comtés et des bourgs de comté, l'ordonnance provisoire a été considérée, pour la même raison, comme le procédé le mieux approprié à la situation : elle laisse en effet suffisamment de liberté à l'autorité centrale pour faire prévaloir l'intérêt général sur celui du contribuable, tout en permettant indirectement à ce dernier, par l'organe du Parlement, de faire prévaloir ses droits, toutes les fois que l'équité financière exige le maintien d'une anomalie dans le régime administratif.

Dans les limites imposées par la loi, le *Local Government Board* rectifia de nombreuses circonscriptions de comtés et de bourgs (2), usant fréquemment, après 1890, de son influence morale pour décider leurs conseils respectifs à provoquer les modifications qui étaient jugées nécessaires. Ce travail de classification

1. *Local Government Act*, 1888, sect. 57.

2. En l'année 1895 les limites de trente-neuf comtés et bourgs de comtés avaient déjà été rectifiées.

continue encore et chaque année le rapport du Bureau du Gouvernement local mentionne les demandes de rectification qui ont été faites et les suites qui leur ont été données : « Demande nous a été faite, peut-on lire dans le rapport de 1911, par le conseil du comté de Denbigh de transférer dans ce Comté certaines parties de territoire dépendant des comtés de Carnavon et de Flint : après examen des rapports de nos inspecteurs et des témoignages recueillis au cours de l'enquête qu'ils ont menée, nous avons conclu à l'insuffisance de justification de la demande et à l'inutilité des rectifications réclamées (1). »

Le *Local Government Board* n'accepte de donner suite aux rectifications proposées, que si elles lui paraissent utiles, ne voulant pas servir les ambitions d'un conseil au détriment des intérêts d'un autre. Connaissant le soin avec lequel les enquêtes sont menées et les considérations d'intérêt général qui dominent la décision prise par l'autorité centrale, le Parlement ne refuse presque jamais d'approuver les arrêtés provisoires qui contiennent des modifications territoriales, et n'y introduit que rarement des changements (2).

1. 40^e Rapport annuel du L. G. B. Part. II, p. CXII.

2. On peut lire dans le rapport de 1910-1911. « Nous avons mentionné dans notre rapport de 1909-1910, la décision par laquelle nous étendions par arrêtés provisoires les bourgs de Chesterfield et de Reading. Ces arrêtés furent rédigés et d'autres furent pris en ce qui concerne les cités de Bath et de Birmingham et le bourg de Wallsend. » Les ordonnances relatives à Chesterfield et à Wallsend ne furent pas contestées et furent confirmées dans la session de 1910. Celles concernant Bath, Birmingham et Reading furent contestées à la Chambre des Communes. La dissolution du Parlement interrompit la procédure à ce moment. Toutes ces ordonnances furent confirmées dans la session de 1911, mais une réduction insignifiante fut faite

Les modifications dans les circonscriptions territoriales ne constituent pas les seules matières qui peuvent faire l'objet d'ordonnances provisoires. Différentes lois, entre autres la loi sanitaire de 1875, ont chargé dans certains cas le Bureau central d'amender les actes locaux et ont décidé que les ordonnances qu'il rendrait, ne seraient exécutoires qu'après confirmation par le Parlement.

En vertu des pouvoirs qui lui ont été reconnus par la loi de 1875 (2), le *Local Government Board* prend chaque année des arrêtés provisoires aux fins de proroger ou de modifier des actes locaux concernant les principales questions d'hygiène. En 1910-1911, quatre arrêtés de ce genre étaient pris « ayant pour but de prolonger l'effet d'*Acts* locaux obtenus par les municipalités de Bolton, Burnley, Oldham et Sheffield, imposant aux médecins de faire connaître aux officiers de santé les cas de tuberculose des poumons rencontrés dans leur clientèle ». Dans cette même année et dans les précédentes, furent amendés par arrêtés provisoires des *Acts* locaux concernant des concessions de gaz et d'eau, la construction de marchés, de salles de réunion, l'aménagement de parcs et jardins publics : d'autres ordonnances permirent de modifier des plans préalablement approuvés, de changer la destination de terrains acquis (3). Pour permettre aux autorités

dans les terrains ajoutés à la cité de Birmingham, et une partie du district urbain de Caversham ne fut pas ajoutée à Reading.

2. Code sanitaire 1875, art. 303. Circulaire du Bureau du Gouvernement local 1^{er} sept. 1905.

3. 39^e Rapport annuel, Part. II, p. 60 et 40^e Rapport, p. LXXXII et LXXXIII.

locales de faire face aux charges nouvelles qui peuvent naître de ces modifications, le Local Government est autorisé à prévoir, dans ses arrêtés provisoires, l'émission de suppléments d'emprunts ou l'achat de vastes terrains. Grâce à cette procédure, on évite les frais qu'occasionnerait l'introduction d'un bill privé de rectification, tout en respectant la règle qu'une loi ne peut être modifiée par une décision d'ordre administratif.

Le législateur de 1902, en réorganisant le service de l'enseignement, a suivi l'exemple donné par celui de 1875, en décidant que le *Local Government Board* pourrait, après s'être entendu avec le Bureau de l'enseignement, mettre par ordonnances provisoires, les dispositions des *Acts* locaux relatifs à l'éducation, en harmonie avec les exigences de la nouvelle loi (1). Ainsi, on pouvait être assuré que des *Acts* locaux antérieurs ne viendraient pas rompre l'harmonie et l'unité que l'on avait réussi, à cette époque, à mettre dans le régime de l'enseignement.

1. Cf. Exemples donnés dans le 37^e Rapport, P. II, p. LX et LXI.

CHAPITRE VI

Pouvoirs d'Arbitrage et de Juridiction

Bien qu'un des principes fondamentaux du régime anglais soit le libre recours aux tribunaux judiciaires toutes les fois qu'un dommage a été causé, dans de nombreux cas le législateur s'est efforcé de prévenir les recours à la justice, en faisant de l'autorité centrale l'arbitre des différends pouvant s'élever, soit entre ses agents et les autorités locales, soit entre les localités elles-mêmes. Il ne faudrait pas voir là cependant une atteinte portée à la compétence des tribunaux ordinaires, car ce ne sont pas des questions de droit que tranche l'office central, mais seulement des questions d'opportunité. Le *Board* n'est pas devenu une sorte de tribunal. C'est d'ailleurs la thèse qui a prévalu en 1886 devant la Division du Banc de la Reine. « Le Bureau du Gouvernement local, peut-on lire dans le débat, ne peut à aucun instant être traité comme une Cour ayant une juridiction exclusive. Aucune procédure n'y est requise, et l'idée est que le *Board* peut prendre toute décision qu'il lui plaît, même contraire à la loi et aux principes d'équité,

du moment qu'il croit que c'est l'équité (1) ». Ce n'est qu'un rôle d'arbitre, de conciliateur qui lui revient. Chargé d'assurer la marche convenable des services publics laissés à la charge des localités, le *Local Government Board* reçut le droit d'aplanir les difficultés d'ordre pratique pouvant s'élever entre elles. Son rôle d'arbitre est la conséquence naturelle du caractère conciliant qu'il a su imprimer au contrôle administratif. Si l'on peut constater un développement croissant du pouvoir d'arbitrage de l'autorité centrale, il faut en chercher la raison, non seulement dans la rapidité et les frais peu élevés de cette procédure arbitrale, mais encore dans le fait que le Board a une connaissance très approfondie de toutes les questions administratives.

L'autorité centrale peut être appelée à intervenir, lorsqu'un conflit s'élève entre un de ses agents et une autorité locale. Bien qu'en ce cas la partie lésée ait un recours certain devant les tribunaux judiciaires, le législateur a prévu un appel possible à l'autorité centrale de qui relève l'agent dont la décision est attaquée. Ce recours hiérarchique existe principalement en matière financière. Toutes les fois qu'une autorité locale dont les comptes sont soumis à un contrôle central, se croit lésée par une décision du contrôleur, elle peut en appeler à la Haute Cour de justice, ou bien s'adresser au Bureau du Gouvernement local. Celui-ci juge en équité et, alors même que la décision de son agent est loyale et raisonna-

1. *Affaire I. Matthew, v. Wirral Rural Sanitary Authority*, 1886.17 Q.B.D. p. 112. La question ayant déjà été discutée en 1880.10 Q.B.D., p. 309.

ble, il peut la casser, s'il juge qu'il est plus opportun d'agir ainsi (1).

Le *Local Government Board* intervient encore comme arbitre dans les conflits qui peuvent s'élever entre deux autorités locales, ou entre l'une d'elles et ses administrés. La première loi qui semble avoir conféré ce rôle de conciliation à l'autorité centrale, semble être la Loi des Pauvres de 1851 (2). Cette loi permettait en effet aux Bureaux de Gardiens de porter devant le *Poor Law Board*, les différends qui pouvaient s'élever entre eux, au sujet du domicile, du déplacement et de l'entretien d'un indigent ; en 1871, le *Local Government Board* a hérité des pouvoirs d'arbitrage du Bureau de la Loi des Pauvres. Pendant tout le *xvii^e* et le *xviii^e* siècles, ces questions ne pouvaient faire l'objet que de recours aux tribunaux, et d'ailleurs, encore aujourd'hui, l'appel à l'autorité centrale est purement facultatif (3) ; mais du moment que la question a été portée à sa connaissance, l'ordonnance rendue est définitive et s'impose aux parties.

La question des limites des circonscriptions locales devait fournir une occasion nouvelle à l'exercice, par l'autorité centrale, de son pouvoir arbitral. Celle-ci fut en effet chargée de régler les difficultés qui pouvaient s'élever, au sujet des circonscriptions municipales, après les remaniements de 1835 et 1882, particulièrement en ce qui concerne les villes de moindre importance qui n'avaient pas été converties en bourgs

1. Pour plus de détails, voir le chapitre sur le contrôle financier : la vérification des comptes.

2. *Poor Law Amendment Act*, 1851, 14-15 Vict., c 105, art. 12.

3. E. Jenks, *Local Government Review* (janvier 1911, p. 58).

municipaux. Cette politique fut continuée dans la réorganisation de l'administration locale en 1888.

Enfin, en troisième lieu, le Bureau du Gouvernement local peut être appelé à intervenir, quand un conflit s'élève entre une autorité locale et ses administrés. S'il est toujours possible à un particulier lésé par une décision d'un conseil local, de recourir à la justice ordinaire, on a considéré que, dans bien des cas, l'autorité centrale serait mieux à même que les tribunaux, d'apaiser le conflit qui s'est élevé et de trouver un terrain d'entente.

Lorsqu'un Conseil de district rural, par exemple, propose l'aménagement de travaux d'égouts ou d'adduction d'eau, dont les frais peuvent être répartis, comme dépenses spéciales, entre les localités qui tireront profit de ces travaux, le Conseil doit faire la répartition de la manière prévue par l'article 299 de la loi sanitaire de 1875. Au cas où les administrateurs d'une localité appelée à contribution, se croiraient lésés par la répartition, appel peut être porté devant le Bureau du Gouvernement local. Les questions que soulèvent ces appels sont parfois fort délicates et difficiles, aussi ordinairement l'autorité centrale provoque-t-elle une enquête dans les paroisses intéressées. En présence des erreurs commises en pratique dans l'interprétation de ce texte, le *Local Government Board* a cru bon de rappeler, dans son dernier rapport, que la base de répartition entre les paroisses intéressées, ne devrait pas être la totalité des frais, mais seulement les bénéfices que les paroisses seront appelées à retirer de ces travaux (1).

1. 40^e Rapport annuel. Part. II, p. LXXXVIII.

De même, en vertu de l'article 268 de la loi sanitaire de 1875, appel peut être interjeté au *Local Government Board* d'une décision d'un conseil local, qui a « prévu le recouvrement dans une forme sommaire des dépenses qu'il a faites, ou déclarant certaines d'entre elles dépenses d'amélioration privée. » La partie lésée doit adresser un mémoire à l'autorité centrale (1), mémoire dont copie est envoyée à la localité. « Du jour de la notification de la copie du mémoire, l'autorité locale doit suspendre toute procédure et le Board peut, s'il y a lieu, la condamner à des dommages intérêts au profit du plaignant. » Un des cas que l'on rencontre dans la pratique est le suivant : Lorsque, dans un district urbain, une rue n'est pas tenue en bon état de réparation ou suffisamment éclairée, « la dite autorité peut ordonner aux propriétaires ou occupants des propriétés qui y font face, y touchent ou y aboutissent, de faire le nécessaire dans un délai déterminé ». Si les travaux ne sont pas exécutés, l'autorité urbaine peut les faire exécuter elle-même et en recouvrer les frais par procédure sommaire, sur les propriétaires en défaut. Un de ceux-ci se prétend-t-il lésé par la décision qui a fixé le montant de sa quote-part dans les frais (3), ou soutient-il que les travaux faits par lui étaient suffisants (4), la question peut-

1. L'appel au Bureau central doit être porté dans les vingt jours, à dater du jour où la partie lésée a reçu notification de la décision du Conseil de district.

2. Loi sanitaire de 1875 (art. 150).

3. Penarth. V. *Local Government Board* 1882. 10 Q. B. D., p. 309. Conclusions de Lord Justice Brett.

4. *Ex parte Wake*, 11 Q. B. D., p. 291 et 12 Q. B. D., p. 142.

être portée devant le *Local Government Board*, qui a le droit de prendre telle décision qui lui semble la plus équitable.

Le droit de statuer en appel conféré au *Local Government Board* par la loi sanitaire de 1875, n'exclut en aucune façon le recours aux tribunaux ordinaires, mais, comme l'a très bien fait remarquer le Juge Cave en 1883, dans l'affaire *Ex parte Wake*, « il vaut beaucoup mieux porter l'appel devant l'autorité centrale, en vertu de l'article 268, que de soumettre le litige aux tribunaux judiciaires, puisque le juge ne peut qu'accorder ou refuser ce qui est demandé, tandis que le *Local Government Board* peut modifier la décision qui a été la cause du conflit et lui faire subir les changements qui lui paraissent équitables ».

Le pouvoir d'arbitrage du *Local Government Board* a été encore élargi par la loi récente sur les logements ouvriers. En effet l'*Housing, Town Planning, etc. Act* de 1909 a prévu, dans sa première partie, un certain nombre de cas dans lesquels appel peut être interjeté au Bureau central d'une décision prise par une autorité sanitaire locale. Ce droit d'appel a été reconnu à tout propriétaire dont la maison a été fermée pour insalubrité, ou qui a été menacée de démolition pour la même raison. De même, un recours a été reconnu au propriétaire, qui se voit sommé par une autorité locale d'avoir à faire, dans certains délais, les travaux nécessaires pour améliorer les conditions sanitaires des maisons qui lui appartiennent et qu'il donne en location. Au cas où le propriétaire refuserait de procéder à ces travaux, l'autorité locale peut les entreprendre à sa place et à ses frais, mais celui-là peut

contester devant le Bureau central l'opportunité des travaux et le montant des frais qu'ils ont occasionnés. Dans tous ces cas, le *Local Government Board* statue en équité, mais il doit prendre l'avis de la Haute Cour si des questions de droit sont soulevées pendant l'appel.

La procédure à suivre a été fixée par un règlement en date du 11 janvier 1910, qui est venu compléter une instruction du 23 mars de la même année (1). L'autorité centrale peut mener toute enquête qui lui semble convenable, mais cette formalité devient obligatoire, au cas où le rejet de l'appel apparaît comme la solution qui s'impose.

Dans la pratique, le nombre des appels interjetés est assez considérable. Pendant l'année 1910-1911, il s'est élevé à plus d'une quarantaine, concernant plus de quatre cents maisons dont les autorités locales avaient ordonné la réparation, la fermeture ou la démolition. Dans quelques cas, le *Local Government Board* a réussi à amener une entente amiable entre les parties, sans qu'il y ait eu besoin de donner suite à l'appel. Le Bureau central est donc destiné à jouer, en cette nouvelle matière, le même rôle de conciliateur qu'il s'est efforcé de jouer jusqu'ici dans tous les cas où il lui a été donné de statuer comme arbitre.

Depuis 1908, le *Local Government Board* est plus qu'un conciliateur, il est devenu un véritable juge : la loi sur les pensions à la vieillesse a consacré cette atteinte faite au grand principe de l'universalité de compétence des tribunaux judiciaires.

1. 40^e Rapport du L. G. B. Part. II. Appendices, p. 1 à 4 et p. 13.

Elle a en effet confié au *Local Government Board* le soin de trancher les conflits qui pourraient s'élever entre les officiers du trésor, les commissions locales et ceux qui prétendent à l'obtention d'une pension. Le droit que lui reconnaît la loi du 1^{er} août 1908, exclut en outre tout recours devant les tribunaux judiciaires. En matière de pensions, il connaît de tous les litiges soulevés par l'application de la loi et aucun appel de sa décision n'est possible. La loi, en effet, a eu soin de préciser que cette décision est définitive (art. 7-2).

La question que doit résoudre le Bureau du Gouvernement local, est la même que celle qu'ont eu à examiner d'abord l'officier de pension, puis la Commission locale : le demandeur a-t-il ou non droit à la pension qu'il réclame, remplit-il ou non les conditions prescrites par la loi ? Le législateur a, en effet, prévu trois autorités différentes pour résoudre cette question : toute demande doit être adressée en premier lieu au *Pension Officer* : fonctionnaire gouvernemental (1) nommé par le trésor ; il est chargé de faire une enquête sur la demande et de rechercher si le postulant satisfait à toutes les conditions requises. Il représente les intérêts du contribuable national et, comme l'a fait remarquer M. A.-J. Balfour (2), on peut le considérer comme une cour statuant en première instance.

La décision de l'officier de pension est portée devant la Commission locale, qui statue définitivement.

1. En pratique l'*Exercise Officer*.

2. Débats parlementaires, Hansard 1908, vol. 191, p. 815.

Nommée par chaque assemblée locale, cette commission représente les intérêts du *Rate Payer* et également les intérêts de celui qui fait valoir ses droits à pension. Le rapport de l'officier de pension constitue le document principal d'après lequel la Commission se fait une opinion sur la demande qui lui est soumise, mais il ressort nettement des débats parlementaires qu'elle a le droit de s'entourer de tous les renseignements qu'elle juge de nature à l'éclairer, et même elle peut faire comparaître devant elle le demandeur, sans que toutefois celui-ci ait le droit d'exiger qu'on l'entende (1).

En définitive, la Commission locale a comme tâche de s'assurer si la décision du *Pension Officer* est, ou non, conforme aux dispositions de la loi. Il est évident, a dit le secrétaire parlementaire du Bureau du Gouvernement local, dans son discours à la Chambre des Communes (2), que le Parlement ne consentira jamais à laisser, en aucune circonstance, un fonctionnaire gouvernemental statuer définitivement, en pleine liberté, sur la question de savoir si la pension demandée sera, ou non, accordée. Il faut qu'il y ait une Cour d'appel, et, quiconque est familier avec les réalités de la vie rurale, a pu facilement se convaincre de la répugnance que soulèverait un appel porté devant les justices de paix : seule l'existence de Commissions locales élues sera de nature à donner une solution satisfaisante, car ce seront des corps indé-

1. Hansard, 1908. Discours de M. Lloyd George, vol. 191, p. 818, 841 et 845. Question de M. Balfour, p. 817.

2. Hansard, 1908, vol. 191, p. 793 et suiv.

pendants, étrangers à tout ce qui touche aux questions d'assistance (1).

La décision de la Commission locale devient définitive si, dans les sept jours de la notification qui en est faite à l'officier de pension et au demandeur, appel n'est pas interjeté au Bureau du Gouvernement local. C'est en effet au Gouvernement central (2) qu'a été réservé le droit de dire le dernier mot. Ce n'est pas une question d'équité qu'il a à trancher, c'est une question de droit : « Il faut bien comprendre en effet, peut-on lire dans un memorandum rédigé par le *Board* central en septembre 1908 (3), que le *Local Government Board*, pas plus d'ailleurs que l'officier de pension ou la Commission locale, n'a pouvoir, soit de dispenser le demandeur d'aucune des conditions plus ou moins énigmatiques imposées par la loi, soit de le relever d'aucun des cas d'incapacité prévus. Ainsi, lorsqu'une demande a été repoussée en raison de ce que le demandeur n'a pas paru remplir pleinement les conditions légales ou n'avait pas les qualités requises, celui-ci ne pourra triompher en appel que s'il peut prouver qu'il remplit ces conditions ou qu'il a ces qualités. »

L'interprétation, l'application de la loi sur les pensions a donc été entièrement soustraite aux tribu-

1. Le législateur anglais a été très préoccupé d'écarter toute disposition qui aurait pu faire croire que les pensions à la vieillesse avaient un rapport quelconque avec les questions d'assistance.

2. M. Lloyd George, *Hansard* 1908, vol 191, p. 822.

3. Reproduit dans *Local Government*, 1908-1909 comprenant les règlements et décisions du Bureau du Gouvernement local ; édité par A. Macmorran et K. Macmorran.

naux judiciaires, pour être confiée en dernier ressort au *Local Government Board*. Ces dispositions n'ont pas été sans soulever de violentes critiques de la part de quelques-uns des membres du Parlement qui, non seulement y ont vu une excessive centralisation, mais encore une atteinte portée à l'un des principes fondamentaux de tout le droit anglais : l'universalité de compétence des tribunaux judiciaires. Ce grief a été âprement développé par M. Harold Cox, dans le débat à propos de la seconde lecture du *Bill* à la Chambre des Communes : « S'il est vrai (1), a-t-il dit, que la pension est un droit, comme elle doit l'être, la question de savoir si elle doit être accordée, devrait être tranchée par une Cour publique et non par une Commission ou des fonctionnaires siégeant à huis clos. Mettre de côté toute intervention judiciaire, c'est reconnaître par là même que les pensions ne sont pas un droit, mais une charité, car, dans ce pays, le seul moyen de faire respecter un droit est le recours aux tribunaux. » On parla d'un retour aux pratiques des Stuarts, on fit allusion (2) à l'ancienne Chambre Étoilée.

Nombreux furent les amendements qui eurent pour but d'introduire un élément judiciaire dans l'interprétation de la loi. M. Balfour (3) fut un de ceux qui plaidèrent avec le plus de chaleur l'intervention des tribunaux judiciaires, pour protéger les droits de ceux qui se sont vu refuser la pension qu'ils sollicitaient.

1. Hansard 1908, vol. 1918, p. 25 *in-fine*.

2. Sir F. Bonbury, Hansard 1908, vol. 191, p. 865. Cf. notre conclusion.

3. Hansard 1908, vol. 191, p. 829.

Sir Walter Forster (1) demanda que la question de l'allocation des pensions fût remise entièrement à un magistrat salarié ou au juge de la Cour de comté : ce n'aurait pas été une innovation, une organisation analogue existant déjà pour l'application du *Workmen's Compensation Act*. Lord R. Cecil (2) proposa de donner à la Commission locale et à l'autorité centrale le droit de demander l'avis de la Haute Cour sur les points de droit qui leur paraîtraient douteux ; cette faculté deviendrait une obligation, lorsque la pension serait refusée et que le demandeur réclamerait l'avis de la Cour. Grâce à ce procédé, l'interprétation des passages obscurs de la loi dépendrait d'un tribunal et non d'un Bureau central. « A présent, ajouta Lord Cecil, toute la question est entre les mains d'un département ministériel et il n'y a pas d'appel de sa décision. Le *Pension Officer* est un fonctionnaire gouvernemental et, si un conflit s'élève entre lui et la Commission locale, il n'existe qu'un appel à l'autorité centrale qui est le Bureau du Gouvernement local. Tout dépend donc de la décision de ce département ministériel ; on ne peut pas regarder cette solution comme satisfaisante, il devrait exister un contrôle d'ordre judiciaire. »

Ces différents amendements furent repoussés par la Chambre des Communes : on fit valoir que les tribunaux sont surchargés d'affaires, et que la question de l'allocation des pensions est surtout d'ordre administratif et financier, puisque le trésor fournit la plus grande partie des ressources.

1. *Id.*, p. 798 et 825.

2. *Id.*, p. 847.

La proposition de Lord Cecil fut celle qui paraît avoir le plus ébranlé la Chambre, toutefois elle fut repoussée à une grande majorité (1), après que le gouvernement eût donné l'assurance que le Président du Bureau du Gouvernement local ne statuerait pas sur les appels, mais que ceux-ci seraient portés devant des fonctionnaires indépendants nommés par le *Board*. Enfin, l'amendement tomba définitivement devant cette argumentation de M. Lloyd George (2) : « Le *Local Government Board* ne statuera pas en souverain, il y a une Cour d'appel et cette Cour c'est le Parlement. Si le département ministériel interprète la loi dans un sens trop étroit, trop restrictif, le Parlement est là pour corriger cette fausse interprétation, et même ne vaut-il pas mieux dépendre du Parlement que d'aller devant une Cour divisionnaire ? Rien ne ferait mieux l'affaire du Trésor que de pouvoir dire : « Nous sommes désolés, nous ne pouvons pas accorder la pension, les tribunaux ne nous le permettraient pas. » Qu'une difficulté s'élève et qu'on la porte devant les tribunaux, ceux-ci seront liés par les quatre paragraphes de l'article que nous discutons ; si, au contraire la question est posée au Parlement, celui-ci pourra tenir compte de considérations nouvelles. Il semble donc bien qu'un fonctionnaire indépendant du Bureau du Gouvernement local, agissant comme une Cour d'appel, vaudra mieux qu'un tribunal ordinaire (3). »

1. Amendement repoussé par 267 contre 46.

2. Hansard 1908, vol. 191, p. 452.

3 M. Balfour combattit énergiquement les propositions gouvernementales, y voyant un développement outrancier de la bureaucratie.

Le nombre d'appels que souleva l'application de la loi (1) fut considérable dès la première année : depuis l'entrée en vigueur de l'Act jusqu'au 27 mars 1909, il n'y en eut pas moins de 10.068; la seconde année du 29 mars 1909 au 31 mars 1910, leur nombre tomba à 5.662, enfin du 31 mars 1910 au 31 mars 1911, il n'y en eut que 5.455, soit un total de 21.185, en un peu plus de deux ans. Les principaux litiges, qui furent portés à la connaissance de l'autorité centrale, se sont élevés à propos de la fixation des ressources annuelles du demandeur et des cas d'incapacité qui peuvent atteindre ce dernier du chef de la Loi des Pauvres.

« Dans bien des cas, peut-on lire dans le trente-neuvième rapport (2) du *Local Government Board*, nous avons eu à surmonter de grosses difficultés pour calculer, suivant les données de la loi, les ressources annuelles du demandeur, particulièrement lorsque ce dernier occupe une ferme de peu d'importance dont les revenus sont très irréguliers et, en général, toutes les fois que les ressources du demandeur subissent des variations annuelles. » Les questions de résidence et de nationalité donnèrent également lieu à de nombreux appels.

La loi requiert une résidence de vingt ans dans le Royaume Uni, résidence qui doit être déterminée suivant les règlements en vigueur. « Nous avons in-

1. La loi votée, le *Local Government Board* fixa la procédure de l'appel dans un règlement du 20 août 1908. Les modèles sont contenus dans les formules 9 et 10 de la première schedule. Voir également sections 34 à 40 de la circulaire du 21 août 1908 imprimée comme papier parlementaire. n° 331 de 1908.

2. Année 1909-1910, Part. I, p. LXXII et LXXIII.

interprété ces règlements, continue le rapport, d'une façon raisonnable, sans trop de rigueur à l'égard du demandeur. Les questions de nationalité ont aussi soulevé des problèmes assez délicats, particulièrement dans le cas de femmes devenues étrangères par suite de leur mariage avec un étranger. D'après le *Naturalisation Act* de 1870, au cas de mort de leur mari elles gardent leur nationalité étrangère, à moins qu'elles ne se fassent naturaliser dans ce pays. Le résultat a été qu'un certain nombre de femmes originaires de nationalité britannique ont été « disqualifiées » comme étrangères, bien que n'ayant jamais quitté le sol de la Grande-Bretagne ! Nous n'avons, naturellement aucun pouvoir pour adoucir les rigueurs de la loi en cette matière. » Enfin, la détermination de l'âge du postulant, l'appréciation de ses qualités morales constituent la dernière série de questions importantes qui furent soumises en appel à la connaissance de l'autorité centrale.

Il est possible de parler dès maintenant d'une jurisprudence du Bureau du Gouvernement local : « Nous considérons comme désirable, trouve-t-on dans le rapport de 1908, que les Commissions locales prennent en considération les solutions que nous avons données aux questions les plus importantes qui nous ont été soumises dès les premiers appels, d'autant plus que dans bien des cas nous n'avons pas hésité à demander l'avis des juriconsultes de la Couronne. » Dans une lettre circulaire (1) du 11 décembre 1908,

1. Cette circulaire fut soumise au Parlement et imprimée comme Papiers Parlementaires. Cd. 4428 de 1908.

le *Board* fit connaître aux commissions les solutions les plus importantes auxquelles il était arrivé. Grâce à cette précaution, non seulement une interprétation uniforme de la loi est assurée, mais encore sont évités un grand nombre de conflits entre l'officier de pension et les commissions.

Après cet exposé des pouvoirs conférés par la loi au Bureau du Gouvernement local et de l'application qui en a été faite, il nous reste à rechercher si juridiquement, l'autorité centrale a été dotée d'un véritable pouvoir judiciaire ou si, au contraire, il ne s'agit là seulement que d'une forme détournée des pouvoirs de contrôle qui lui ont été généralement reconnus.

La question se pose ainsi : sur le rapport d'un fonctionnaire gouvernemental, la Commission locale compétente accorde ou n'accorde pas la pension. Dans l'un et l'autre cas, elle peut ne pas avoir fait une exacte application de la loi. Contre sa décision un recours est ouvert devant une administration supérieure : quelle est la nature de ce recours ? quelle est la nature de la décision de cette autorité centrale ?

Question complexe et qu'il ne semble pas aisé de résoudre de façon péremptoire.

Considérons tout d'abord le recours. S'il était de nature purement contentieuse, il ne pourrait être ouvert qu'à celui qui a été atteint dans ses droits, c'est-à-dire au demandeur. Or, le législateur de 1908 n'a pas voulu que le respect de la loi pût être uniquement assuré par le demandeur. Celui-ci en effet peut, dans l'hypothèse où il aurait indûment obtenu une pension, être intéressé à faire le silence sur la violation de la loi. Le législateur a donc décidé que les

intérêts du trésor, qui sont ceux du contribuable, devaient avoir un représentant et a étendu le droit de recours à l'officier de pension et à toute personne lésée par la décision de la commission. On est donc fondé à considérer qu'il ne s'agit pas là d'un recours contentieux, mais d'une sorte de recours gracieux, puisqu'aussi bien la lésion d'un intérêt suffit pour justifier sa recevabilité.

En ce qui concerne la décision à prendre par le *Local Government Board*, elle semble d'une tout autre nature. De quoi s'agit-il ?

La Commission locale, en accordant ou en refusant la pension sollicitée, a pu, non seulement léser des intérêts, mais violer des droits. L'autorité centrale a donc à examiner si la loi a été bien ou mal appliquée.

N'est-ce pas là le rôle même d'une juridiction ? Bien mieux, s'il ne s'agissait que d'exercer un pouvoir de contrôle hiérarchique, le *Local Government Board* pourrait se saisir lui-même de l'affaire et même revenir sur la décision qu'il aurait prise. Rien de pareil. Il ne peut statuer que si une personne lésée a manifesté dans les sept jours de la décision de la Commission locale, sa volonté d'interjeter appel, et cela dans les formes prévues par le règlement du 15 octobre 1908 : envoi à l'autorité centrale et à la Commission locale d'un avis mentionnant la décision incriminée et les raisons pour lesquelles elle est considérée comme illégale. La procédure est uniquement écrite et inquisitoriale. La commission doit fournir les raisons qui ont motivé sa décision, adresser les documents qu'elle a eus à sa disposition.

Le *Board* central fait une enquête supplémentaire,

à son gré, examine les dossiers, peut, au besoin prendre l'avis de juristes et d'hommes de loi, et la décision ou plutôt le jugement qu'il rend est définitif. Peut-il y avoir un doute sur la nature de cette décision? C'est une décision juridictionnelle émanant d'une commission administrative constituée en tribunal spécial.

Quoi de plus inattendu que de trouver, dans un pays où les tribunaux ordinaires ont plénitude de juridiction, une autorité administrative armée de véritables pouvoirs judiciaires. Ce n'est là, il est vrai, qu'une exception, ou plutôt une anomalie. Mais c'est une brèche incontestable faite au principe jusqu'alors incontesté de l'universalité de compétence des tribunaux judiciaires en Angleterre, et cela au profit de l'administration centrale.

DEUXIÈME SECTION

CHAPITRE PREMIER

Board of Education

Ses antécédents. — Son organisation actuelle. — Ses attributions et ses pouvoirs.

Dans tous les pays, la question de l'enseignement est à coup sûr une de celles qui ont soulevé le plus de problèmes délicats, qui ont le plus prêté aux luttes de partis. Subissant la loi commune, l'Angleterre a connu ces difficultés, du jour où son gouvernement fut amené, sous la poussée des idées démocratiques, à créer un service public d'enseignement. Ce n'est qu'à dater de la seconde moitié du xix^e siècle, que le Parlement a seulement commencé à prendre cette question en considération ; jusqu'à cette époque, l'instruction avait été donnée dans des écoles libres, pour la plupart entre les maisons du clergé anglican. Soumise à aucun contrôle de la part de l'État, pendant longtemps elle ne reçut de lui aucun secours finan-

cier (1). De 1816, date la première manifestation en faveur d'une intervention gouvernementale: une commission est nommée pour procéder à une enquête sur « l'enseignement du dernier degré »; un mouvement d'opinion se produit et on se rend compte du nombre insuffisant d'écoles libres. Après quelques retards apportés par des discussions relatives à la question religieuse, la Chambre des Communes se décida, le 17 août 1833, à voter une somme de £ 20.000 destinée à l'enseignement. On pourrait ainsi venir en aide à deux sociétés privées importantes: l'une fondée en 1811, « la Société nationale d'Encouragement à l'enseignement des pauvres d'après les principes de l'Église établie », l'autre fondée en 1808, « la Société scolaire anglaise et étrangère ». Cette subvention serait annuelle et aurait pour but la construction de nouvelles écoles. Pour l'administration de cette subvention, dont le montant avait été élevé à £ 30.000 en 1836, la Couronne nomma en 1839 une Commission spéciale composée de trois conseillers privés et de trois membres d'office: le Lord Président du Conseil, le Lord du Sceau Privé et le Chancelier de l'Echiquier. Le droit d'inspection par le gouvernement fut la condition mise à l'allocation des subventions. La commission vit peu à peu grandir son influence, jusqu'à ce que un ordre en Conseil du 26 février 1856 vint créer « le Département de l'Enseignement » du

1. Pour l'histoire de l'enseignement: J. E. C. Montmorency, *A short History from Earliest Times down to 1833*, paru dans *State Intervention in English Education* 1902. Graham Balfour, *The Educational Systems of Great Britain and Ireland*, 2^e édit. 1903.

Conseil Privé; une loi (1) de la même année décida que son Vice-Président (2) serait responsable devant la Chambre des Communes.

Bien que ce nouveau département ait, dès 1862, fait paraître un règlement général fixant les conditions dans lesquelles seraient à l'avenir distribuées les subventions, l'intervention gouvernementale fut jugée par trop insuffisante. Le nombre des écoles était encore peu élevé, et les non-conformistes, de plus en plus nombreux, se plaignaient amèrement d'être obligés d'envoyer leurs enfants dans des écoles où ils recevaient un enseignement religieux contraire à leurs croyances. En 1870 (3), le premier ministre Gladstone, faisant droit à ces réclamations, fit voter une loi qui laissa subsister les écoles libres, mais institua à côté d'elles des écoles publiques neutres.

Les autorités locales furent autorisées à établir dans leurs districts des Bureaux scolaires, si elles en jugeaient la présence nécessaire. Elus par les contribuables ces *School-Boards* avaient pour mission de fonder et d'entretenir des écoles neutres et pouvaient lever une taxe locale pour en couvrir les frais. En outre, de larges subventions étaient assurées à toutes les écoles respectant la neutralité religieuse et présentant certaines garanties de bon fonctionnement. Le Département de l'Éducation fut chargé de rechercher si, dans tous les districts, l'organisation scolaire était suffisante. A cet effet, d'importants pouvoirs lui

1. 19-20 Vict., c. 116.

2. Son Président, le Lord Président du Conseil, était toujours un membre de la Chambre des Lords.

3. 33-34 Vict., c. 75.

étaient reconnus. Si, après enquête, l'insuffisance du nombre des écoles dans un district était démontrée, l'autorité centrale pouvait publier un avis mentionnant la réforme à accomplir, le nombre d'écoles nouvelles à créer. Lorsque l'avis était devenu définitif(1), un délai de six mois était imparti aux autorités locales pour s'y conformer. A l'expiration de ce délai, si l'organisation prévue n'avait pas été créée, le Département de l'Éducation pouvait ordonner la formation d'un Bureau scolaire, et le mettre en demeure de réaliser l'organisation prévue par l'avis définitif. Au cas où, dans l'année, le Bureau scolaire n'aurait pas fait le nécessaire, il pouvait le déclarer en défaut et user contre lui des mesures de coercition dont la loi l'avait armé à l'égard de tous les Bureaux scolaires remplissant mal leurs fonctions. Lorsqu'un *School-Board* n'assurait pas dans son district une organisation scolaire jugée suffisante par l'autorité centrale, celle-ci pouvait révoquer les membres du Bureau et les remplacer par de nouveaux membres ayant les mêmes droits et pouvoirs que les précédents. Quand le manquement auquel il fallait remédier avait été réparé et que les mesures nécessaires avaient été prises, le Département de l'Éducation pouvait décider qu'un nouveau Bureau scolaire serait élu conformément aux dispositions de la loi. « Jusqu'au jour où l'élection est rétablie, précise l'*Act* de 1870, aucune personne ne peut devenir membre du Bureau scolaire

1. L'avis devenait définitif à l'expiration du délai d'un mois. Dans ce délai, toute personne intéressée pouvait demander au Département de l'enseignement de revenir sur sa décision.

autrement que par nomination du Département de l'Éducation. » Ainsi, le législateur de 1870 reconnaissait le droit à une section du Conseil privé, non seulement d'imposer la création de Bureaux scolaires dans les districts où il jugeait leur présence nécessaire, mais encore de remplacer un Conseil élu par une commission composée de membres désignés par lui. Le service de l'enseignement naissait donc en Angleterre avec l'empreinte profondément marquée des idées centralisatrices de l'époque.

Écoles volontaires libres, écoles neutres entretenues par les Bureaux scolaires, telles étaient, au lendemain de 1870, les deux catégories d'écoles élémentaires entre lesquelles allait fatalement, dans la suite, s'élever une rivalité très vive. La lutte d'influence qu'elles entamèrent devait avoir sa répercussion dans les rapports qui s'établirent plus tard entre les autorités locales et le Département central de l'enseignement, car bien souvent les pouvoirs de ce dernier furent déterminés beaucoup plus par des considérations d'ordre politique que par les exigences réelles du service d'enseignement.

Le clergé anglican lutta, dès le début, avec énergie contre les Bureaux scolaires, essayant par tous les moyens d'empêcher leur formation ou de gêner leur fonctionnement ; redoublant d'efforts pour multiplier les écoles volontaires et étendre sa clientèle scolaire, il arriva que de nombreuses autorités légales estimèrent inutile la création de *School-Boards*, et leurs disciples restèrent desservis uniquement par des écoles confessionnelles. D'un autre côté, poussés par le Département de l'Éducation, les *School-Boards*

créèrent un grand nombre d'écoles laïques, dépensant sans compter le produit des taxes locales et les subventions du Trésor. L'un des heureux résultats de cette lutte fut de rendre possible, dès 1876, l'enseignement primaire obligatoire.

Si le principe de l'obligation était posé par la loi de 1876 (1), seuls les moyens indirects étaient prévus pour en assurer le triomphe (2). D'autre part, le clergé anglican mettant à profit son union avec le parti conservateur au pouvoir, réussit à empêcher la généralisation du système des Bureaux scolaires, en faisant voter la création des comités d'assiduité chargés de faire respecter les dispositions de la loi dans les districts où il n'existerait pas de *School-Board*. Quant au Département de l'Éducation, on lui reconnaissait, à l'égard des Bureaux scolaires en défaut, les mêmes droits que ceux qu'ils possédaient en vertu de la loi de 1870 ; mais, en outre, il pouvait remplacer les comités d'assiduité convaincus de négligence, par toute personne qu'il jugerait capable d'accomplir les actes qu'aurait dû faire le comité en défaut. Le parti conservateur, dans le but de favoriser l'Église anglicane, voulait aller plus loin. Il réclamait pour le Département de l'Éducation le droit de dissoudre les Bureaux scolaires jugés inutiles. Les libéraux opposèrent une résistance si vive qu'il fut décidé que la dissolution ne serait prononcée que sur la demande

1. 39-40 Vict., c., 1870.

2. Ainsi, on prohibait l'emploi salarié des enfants de 5 à 10 ans et même celui des enfants de 10 à 14 ans n'ayant pas atteint un certain niveau d'instruction.

de ceux qui, aux termes de la loi de 1870, avaient le droit d'en provoquer la formation. De plus, il fallait que le Bureau scolaire visé n'eût pas d'écoles à lui, et que la division du Département de l'éducation fût soumise au Parlement (1).

Les moyens industriels institués par la loi de 1876, pour assurer la fréquentation des écoles par les enfants, furent jugés bientôt insuffisants ; aussi décida-t-on, en 1880 (2), que les Bureaux scolaires et les comités d'assiduité devraient obligatoirement prendre des règlements imposant dans leur district l'assiduité des enfants aux écoles. Au cas où un district scolaire serait trouvé dépourvu de règlements relatifs à l'assiduité, « le Département de l'Éducation pouvait, soit déclarer le Bureau ou le Comité du district en défaut, soit faire à leur place les règlements que la loi imposerait ».

Dans les années qui suivirent, les lois votées par le Parlement tendirent de plus en plus à favoriser les écoles volontaires, et si, en 1870, on avait posé en principe que seules les écoles neutres pourraient être subventionnées, on devait bientôt distribuer les subventions parlementaires sans distinction entre les écoles confessionnelles et les laïques. Commencée en 1880, continuée en 1891, cette politique devait être définitivement adoptée en 1897 (3). Cette loi prévoit en effet une subvention (4) distribuée annuellement

1. Art. 41.

2. 43-44 Vict., c., 23.

3. 60 Vict., c. 5.

4. Le point de départ de la subvention était de 5 sh. par élève.

aux écoles libres nécessiteuses par les soins du Département de l'Éducation et dans les proportions que ce dernier jugera convenable. De son côté, le parti libéral demandait qu'une subvention analogue fût accordée aux écoles nécessiteuses entretenues par les *School-Boards*, pour maintenir l'équilibre primitif entre les deux enseignements ; mais le gouvernement s'y opposa, de même qu'il combattit les amendements tendant à instituer un contrôle local sur l'emploi de ces subventions. La loi de 1897 laissa au Département de l'Éducation le soin de distribuer seul la subvention prévue et d'édicter les conditions en vue de l'attribution. C'était une victoire incontestable pour l'Église anglicane, il ne restait plus qu'à supprimer les Bureaux scolaires et à mettre à la charge des taxes locales l'entretien des écoles volontaires. C'est ce qui devait être fait plus tard en 1902.

Tandis que les écoles primaires bénéficiaient tous les jours de subventions plus larges, et qu'elles étaient soumises à un contrôle administratif plus sérieux, l'enseignement secondaire (1), au contraire, était laissé tout entier à l'initiative privée. Réservé à l'aristocratie riche, cet enseignement était donné dans des collèges coûteux et très jaloux de leur indépendance. Pour vulgariser cet enseignement, et plus particulièrement pour répandre l'enseignement technique, pour créer ainsi un lien entre les écoles populaires et les collèges aristocratiques, on organisa, en 1853, le

1. Par enseignement secondaire il faut comprendre tout ce qui est au-dessus de l'enseignement primaire : enseignement primaire supérieur, enseignement technique et professionnel, enseignement secondaire proprement dit au sens français du mot.

Science and Art Department dont, en 1856, on rattachait les bureaux au Département de l'Éducation. Ce Département des Sciences et des Arts fut chargé d'encourager par des subventions l'initiative privée, de favoriser la création d'écoles techniques et d'en contrôler le fonctionnement ; d'un autre côté, il favorisa l'ouverture de cours spéciaux et de classes de dessin dans les écoles primaires, et en cela il fut aidé par les *School-Boards* qui, bien que sortant des limites de leur compétence, ne tardèrent pas à organiser dans leurs écoles un enseignement supérieur.

C'est seulement en 1889 (1) qu'intervint la première loi organisant l'enseignement technique : Les Conseils de comtés et les Autorités sanitaires urbaines furent chargés de distribuer aux écoles donnant ce genre d'enseignement le produit d'une taxe locale d'un penny par livre. Le Département des Sciences et des Arts reçut pouvoir de contrôler la répartition de ces sommes et de décider, en cas de conflit, si une école devait ou non bénéficier d'une subvention ; en pratique, il se servit de son pouvoir réglementaire pour reconnaître comme enseignement technique presque toutes les matières (2) constituant en réalité l'enseignement secondaire.

Dans les dernières années du XIX^e siècle, l'action de l'Etat se trouvait donc répartie entre l'*Education Department* pour l'enseignement primaire, et le *Science and Art Department* pour l'enseignement technique et scientifique, sans oublier toutefois le

1. *Technical Instruction Act*, 1889.

2. Exception faite du latin et des études purement classiques.

Home Office, le *Board of Agriculture*, le *Local Government Board* qui, respectivement et chacun dans sa sphère, avaient à contrôler le fonctionnement des écoles correctionnelles, des écoles d'agriculture et des écoles des lois des pauvres. Depuis longtemps on avait réclamé la création d'un département ministériel unique, concentrant entre ses mains les principales questions intéressant l'enseignement primaire et secondaire. Préconisée par différentes commissions royales en 1867, 1884 et 1895, cette solution finit par aboutir en 1899. Les libéraux étaient, de leur côté, favorables à la création d'un pouvoir central puissant, car ils y voyaient le prélude certain d'une future réforme scolaire et la réalisation d'un de leurs principes, à savoir que la nation a le droit de contrôler l'emploi qui est fait de son argent. « L'État, en effet, supportait la plus grande partie de la charge des dépenses d'enseignement ; sa contribution n'avait cessé d'augmenter d'année en année ; il était donc juste de lui attribuer un droit de surveillance et de réglementation étendu (1). »

Le *Board of Education Act* (2) du 9 août 1899 créa le Bureau de l'Instruction publique. Celui-ci se compose d'un Président nommé par la Couronne, membre du Cabinet, responsable devant les Chambres ; du Lord Président du Conseil (à moins que celui-ci n'ait été désigné comme Président du Bureau) des principaux Secrétares d'État ; du premier Lord

1. *La législation de l'enseignement primaire et secondaire en Angleterre* par F. Péron, 1908, p. 139.

2. 62-63 Vict., c. 33. La loi fut applicable le 1^{er} avril 1900.

du Trésor et du Chancelier de l'Échiquier. Un secrétaire en chef est chargé de la direction des différents services et a sous ses ordres trois secrétaires adjoints, chargés respectivement de l'enseignement primaire, de l'enseignement technique et de l'enseignement secondaire (1). Pour éclairer de son avis le Président du Bureau, la loi prévoit l'institution d'un « Comité consultatif » composé de dix-huit membres. Il est chargé de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises et de tenir un registre officiel du personnel enseignant. Quant à ses attributions, le *Board of Education*, ne fit qu'hériter en 1899 de celles que possédaient le « Département de l'Éducation » et le « Département des Sciences et des Arts ». Chargé d'une façon générale de tout ce qui avait trait à l'éducation en Angleterre et dans le Pays de Galles, le nouveau Bureau de l'Instruction publique était doté, non seulement d'un pouvoir réglementaire très large, mais d'un pouvoir d'inspection à l'égard des écoles secondaires. A ce dernier point de vue, la loi de 1899 consacrait une innovation. Jusqu'à cette date, en effet, les établissements secondaires n'étaient soumis au contrôle de l'État que s'ils recevaient une subvention en raison de l'enseignement technique qui y était donné. Désormais toute école secondaire serait, sur sa demande (2), visitée par un inspecteur du *Board of Education*. Cette inspection était, en quelque sorte, la reconnaissance officielle de la nature de l'enseignement donné, en même temps qu'elle

1. Ce troisième sous-secrétariat fut seulement créé en 1903.

2. 62-63 Vict., c. 33, art. 3.

était la condition exigée pour l'inscription des professeurs sur le Registre du personnel enseignant (1). Bien que discret, le contrôle de l'État sur l'enseignement secondaire se développa rapidement, les différentes écoles ayant intérêt à en provoquer l'exercice.

Dès qu'un pouvoir central unique fut organisé, le besoin se fit de plus en plus sentir de mettre fin à l'organisation scolaire chaotique qui avait été le résultat des amendements de toute sorte apportés au régime de 1870. Après plusieurs tentatives infructueuses de réformes partielles, M. Balfour déposa, le 24 mars 1902, un *Bill* tendant à la coordination et à l'amélioration de l'enseignement primaire et secondaire. Après de longues discussions et de nombreux amendements, le *Bill* devint l'*Act* du 18 décembre 1902 (2).

La loi de 1902 consacre une réorganisation complète de tout l'enseignement. Malgré une résistance très vive des libéraux, les *School-Boards* et les Comités d'assiduité sont supprimés, les Conseils de comtés et de Bourgs de comtés héritent de leurs pouvoirs et sont érigés en autorités locales d'enseignement (3). Ils ont la responsabilité et le contrôle de toute l'instruction laïque donnée dans les écoles élémentaires et secondaires, mais doivent exercer leurs pouvoirs par l'intermédiaire de comités dont les membres sont désignés par eux. Ils ont ainsi à subvenir à l'entretien des anciennes écoles de *School-Boards* et à faire

1. Ce registre fut supprimé par la loi de 1907, 7 Edw. VII, c. 43.

2. 2 Edw. VII, c. 42.

3. Cependant les Conseils des bourgs (non de comtés) ayant une population de plus de 10.000 âmes, et ceux de districts urbains ayant un nombre d'habitants supérieur à 20.000, sont, respectivement à ces bourgs et districts, l'autorité locale d'éducation.

face aux dépenses relatives au traitement du personnel des écoles libres, même confessionnelles, et aux frais de l'enseignement qui y est donné, exception faite de l'enseignement religieux.

Ne pouvant laisser le contribuable local supporter seul le poids de cette lourde charge, la loi de 1902 a prévu l'allocation de subventions votées annuellement par le Parlement et variant suivant le degré de richesse ou de pauvreté des localités. En retour, le *Board of Education* a été chargé du contrôle général de la nouvelle organisation scolaire et, à cet effet, a été plus ou moins largement doté de pouvoirs d'inspection, d'approbation, d'intervention directe et d'arbitrage.

Si la loi de 1902 a confié aux autorités locales le soin de diriger en grande partie le service de l'instruction publique, elle a considéré comme indispensable l'existence d'une collaboration étroite entre les localités et le pouvoir central. Aussi, pour que le *Board of Education* soit exactement informé des agissements des Corps locaux et renseigné sur le fonctionnement et la situation pécuniaire des différentes écoles, lui a-t-on reconnu le droit de procéder à des inspections et à des enquêtes (1). Il comprit rapidement qu'il devait envisager le problème de l'instruction publique à un point de vue autre que celui des Conseils locaux : ceux-ci ont seulement à inspecter les différentes écoles de leur circonspection et à s'assurer de la nature de l'enseignement qui y est donné ; le pou-

1. Loi de 1902, art. 23, § 10. *Report of the Board of Education*, 1904-1905, Cd. 2783, P. 8.

voir central, lui, doit non seulement s'assurer du bon fonctionnement général des établissements scolaires auxquels il distribue les subventions votées par le Parlement, mais s'efforcer de provoquer l'amélioration progressive de l'enseignement dans son ensemble.

Dans le but justement d'établir des relations plus continues entre les Conseils locaux et lui, le *Board of Education* réorganisa dès 1904 (1) son système d'inspection. Chacun de ses inspecteurs fut désormais assigné à une circonscription spéciale. D'autre part, pour que l'inspection fut confiée à des hommes particulièrement compétents, l'autorité centrale décida que le service d'inspection serait divisé en autant de sous-services qu'il y aurait d'enseignements distincts, et qu'un inspecteur en chef serait à la tête de chacune de ces sous-sections ; soit cinq, puisqu'il y a cinq types principaux d'écoles : les écoles élémentaires, les écoles secondaires, les écoles techniques, les écoles du soir, les écoles normales et les écoles des Beaux-Arts.

Grâce à cet important personnel d'inspecteurs, le *Board of Education* est exactement renseigné sur le fonctionnement général du service de l'instruction publique, d'autant mieux qu'à partir de 1906 tout inspecteur fut tenu de visiter une fois par an chaque école de son district (2). L'autorité centrale est ainsi à même de donner des conseils aux Corps locaux, de

1. *Report of the Board of Education* pour l'année 1904-1905, p. et suiv.

2. *Report of the Board of Education* pour l'année 1905-1906, Cd. 3270, p. 8 et suiv.

diriger leur activité ; elle peut en toute connaissance de cause décider, si dans un district, la construction d'une nouvelle école est ou n'est pas nécessaire. Enfin, tous les ans, sont publiés les résultats auxquels ont abouti les différentes inspections menées pendant l'année, des statistiques sont dressées ; le contribuable peut ainsi facilement se rendre compte de l'emploi de son argent.

Comme complément de ses pouvoirs d'inspection, le Bureau de l'Instruction publique a été doté du pouvoir réglementaire. Chargé en effet de répartir entre les différentes écoles les subventions fixées par la loi de 1902 et votées annuellement par le Parlement, le Bureau de l'Instruction publique a été invité à déterminer les conditions auxquelles serait soumise l'allocation de ces subventions. Toute école ne remplissant pas les conditions fixées et, n'ayant pas introduit les améliorations prévues, se voit supprimer sa subvention ; grâce à ce procédé le *Board of Education* a une influence considérable sur la marche du service d'enseignement. Chaque année est publié un nouveau code contenant les modifications apportées au régime précédent. L'autorité centrale n'hésite pas à entrer dans les moindres détails, et étudie avec la même conscience les questions relatives aux locaux scolaires, au personnel enseignant et aux programmes. Les progrès qui ont pu être ainsi réalisés ont été résumés dans les trois derniers rapports du *Board of Education*, pour les années 1909, 1910 et 1911 (1).

1. *Reports of the Board of Education*. Col. 5130 (1908-1909). Cd. 5616 (1909-1910, Cd. 6116 (1910-1911)).

On peut y relever les améliorations introduites et se rendre compte de la collaboration de tout instant existant entre les Conseils locaux, les inspecteurs du gouvernement et le Bureau de l'Instruction publique (1).

Le pouvoir réglementaire dont jouit le *Board of Education* est si étendu qu'il lui a permis dernièrement de favoriser la laïcisation des écoles, malgré l'opposition de la Chambre des Lords. En effet, lorsque à la fin de 1905 un cabinet libéral succéda au Cabinet Balfour, le nouveau gouvernement essaya, dès 1906, de réorganiser le régime de l'enseignement et de « remédier aux injustices de l'*Education Act* de 1902 (2) ». Le projet de M. Birrell (3) se heurta à l'intransigeance des Lords et le *Bill* dut être retiré. C'est alors que l'on pensa à se servir du pouvoir réglementaire reconnu au *Board of Education*, pour introduire indirectement certaines des réformes que l'on n'avait pu réussir à faire passer dans une loi. M. Mac Kenna, Président du Bureau de l'Instruction publique, s'efforça dans ses règlements annuels, d'étendre le plus possible le principe de la neutralité de l'enseignement et de préparer ainsi les voies à une réforme scolaire future. Lorsqu'elle était appelée à voter les crédits pour les subventions, la Chambre des Communes approuvait indirectement les *Regulations*, et, en raison de son privilège financier, elle n'avait plus à craindre

1. Le dernier règlement paru date du 28 février 1912.

2. Discours de M. Lloyd George, 28 décembre 1905, *Journal of Education*, janvier 1906.

3. Sur la politique du cabinet libéral en matière d'enseignement, se reporter à la thèse de M. F. Péron, p. 286 et suiv.

la résistance de la Chambre des Lords. Cette politique nouvelle souleva une vive émotion dans le parti anglican, mais la perspective de la suppression des subventions fit admettre un grand nombre des réformes introduites.

Si la fixation des conditions d'allocation des subventions fournit au *Board of Education* la principale occasion d'exercer son pouvoir réglementaire, elle n'est pas la seule. La loi de 1912 prévoit, en effet, que le Bureau de l'Instruction réglera la composition et le mode de nomination des Corps de directeurs d'écoles groupées, au cas où il y aurait, à ce sujet, un défaut d'entente entre l'autorité locale d'éducation et les directeurs des écoles publiques élémentaires (1).

D'un autre côté, le *Board of Education* a été chargé de mettre en harmonie avec les dispositions de la loi de 1902 les clauses contenues dans les actes de fondation des écoles volontaires. Le règlement à intervenir peut être fait à la demande des directeurs de l'école ou de l'autorité locale ; dans la suite, il est considéré comme faisant partie de l'acte de fondation. Enfin, toute modification apportée à ce règlement doit être soumise aux deux Chambres du Parlement, qui ont à décider s'il y a lieu ou non d'en approuver la promulgation (2).

Bien que la menace de supprimer les subventions accordées soit le plus souvent un argument suffisant pour ramener les autorités locales dans la bonne voie, ou les rappeler à l'observation de leurs devoirs à

1. *Education Act* 1902, art. 12.

2. *Education Act*, art. 11.

l'égard du service d'instruction, le législateur de 1902, s'inspirant de la politique suivie pour les autres services publics, soumit l'exécution de certaines décisions des Conseils locaux à la nécessité d'une approbation administrative préalable, et conféra au *Board of Education* le droit d'agir quelquefois à la place des autorités négligentes.

Héritant des pouvoirs et des droits des anciens *School-Boards*, les Conseil de comté les reçurent tels que les avait conçus le législateur de 1870 et de 1880, et les restrictions dont leur exercice avait été entouré, furent maintenues (1). C'est ainsi que les Conseils de comté sont tenus de faire des règlements obligeant les enfants à l'assiduité dans les écoles et exemptant les parents pauvres du paiement des rétributions scolaires, mais ces règlements ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le *Board of Education* de la même façon qu'il était procédé autrefois par le Département de l'Enseignement. Toute modification apportée à un règlement déjà existant est soumise à cette même formalité. L'autorité centrale peut, de cette manière, empêcher facilement les autorités locales de prendre des mesures vexatoires portant atteinte à la liberté de conscience, ou gênant trop manifestement les parents des enfants.

La loi de 1902, de son côté, a soumis l'exécution de certaines décisions des autorités locales d'enseignement à la nécessité d'une approbation préalable de l'autorité centrale. Aux termes de l'article 17 de l'*Education Act*, tout conseil à qui cette loi donne des

1. Sauf en ce qui concerne les pouvoirs de taxer et d'emprunter.

pouvoirs ne peut les exercer que par l'intermédiaire de comités d'éducation.

Le but de cette disposition étant d'établir un organisme compétent en matière scolaire, il fut décidé que le projet organisant cette commission serait élaboré par chaque conseil, mais qu'il ne pourrait être mis à exécution qu'après avoir reçu l'approbation du *Board of Education*. Dès la mise en vigueur de la nouvelle loi, l'autorité centrale collabora activement avec les conseils à la rédaction de ces projets. Il fit paraître, au début de l'année 1903, une série de circulaires (1) et de mémoires détaillés indiquant les principaux pouvoirs dont devaient bénéficier les commissions et les qualités à exiger de leurs membres. Sur la demande même des autorités locales intéressées, il compléta ses premières indications dans de nouvelles circulaires traçant de véritables projets modèles. Ainsi, on put assurer l'uniformité dans l'organisation des Comités d'éducation, tout en tenant compte parfois des intérêts particuliers à certaines contrées.

En dehors de la rédaction de ces projets, l'approbation de l'autorité centrale, en vertu de l'*Act* de 1902, n'est nécessaire qu'au cas où un Conseil de bourg, non de comté, ou un Conseil de district urbain désignerait abandonner, en faveur du Conseil de comté, quelques-uns des pouvoirs et droits que la loi lui a reconnus; mais en pratique, cette disposition n'a reçu que de rares applications.

1. Circulaire de janvier et février 1903, *Report of the Board of Education*, 1902-1903, ed. 1753, p. 6.

Enfin, en 1907 (1), l'*Education (Administrative Provisions) Act* vint conférer aux autorités scolaires locales des pouvoirs plus étendus en ce qui concerne l'acquisition des terrains, et l'affectation de ceux-ci à un usage scolaire (2); mais il fit du consentement du *Board of Education* la condition ordinaire de leur exercice. Il chargea en outre cette autorité centrale de donner son autorisation aux projets formés par un conseil de vendre, d'échanger ou d'hypothéquer des locaux scolaires, autorisation qui, en vertu d'une loi de 1841, était donnée par un Secrétaire d'État du *Home Department*. Les rapports du *Board of Education* mentionnent chaque année les projets qui leur ont été adressés et les suites qui leur ont été données.

Si nous examinons maintenant les pouvoirs de coercition dont a été revêtue l'autorité centrale d'enseignement pour vaincre la résistance des Corps locaux, nous voyons qu'ils lui permettent de faire à leur place les règlements d'assiduité scolaire que les lois de 1870 et 1880 leur imposent. Mais la loi de 1902 lui a seulement reconnu le droit de rédiger, en cas de refus des conseils, les projets instituant les Comités d'éducation. Ces pouvoirs lui ont été conférés pour diverses raisons.

En confiant aux Conseils de comté le fonctionnement du service d'enseignement, le législateur de 1902 avait pensé que l'intérêt pécuniaire les maintiendrait dans le respect de leurs obligations, et que le recours aux tribunaux serait un procédé suffisant pour venir

1. 7 Edw. VII, c. 43.

2. Construction d'écoles, organisation d'écoles de vacance, établissements des terrains de jeux.

à bout de leur négligence ; on avait compté sans la résistance opiniâtre des non-conformistes. Il fallut armer bientôt l'autorité centrale de pouvoirs coercitifs et lui permettre d'agir à la place des Corps locaux inactifs. La loi de 1902 avait fortement mécontenté le parti libéral, et elle était vite devenue presque odieuse à ceux qui se voyaient désormais dans l'obligation de payer un supplément de taxes, pour subvenir à l'entretien d'écoles confessionnelles où l'on enseignait des idées autres que les leurs. Une résistance passive s'organisa, particulièrement dans les contrées où la majorité de la population était non-conformiste. On essaya d'empêcher l'application de la loi, en refusant toute aide pécuniaire aux écoles qui exigeaient des maîtres une déclaration de confession religieuse ; ici, les autorités locales scolaires ne votaient pas des taxes suffisantes, là, le contribuable refusait de payer les taxes votées. Un certain nombre d'écoles confessionnelles se trouvèrent rapidement dans une situation précaire ; d'un autre côté, le Gouvernement était désireux d'assurer l'application de la loi, mais il disposait de moyens de contrainte insuffisants. Le mouvement de résistance était trop étendu pour penser à contraindre les autorités locales par voie de *Man-damus*. Le 26 avril 1904, le Gouvernement d'épo-sait un projet de loi conférant au *Board of Education* les pouvoirs d'intervention nécessaires pour assurer l'application de la loi.

Le *Education (Local Authority Default) Act* (1) qui fut promulgué en août, conférait au Bureau de l'Ins-

1. 4 Edw. VII, c. 18.

truction publique le pouvoir de se substituer dans certains cas aux autorités locales scolaires. Dès lors, le Bureau put reconnaître les administrateurs d'une école et valider les actes qu'ils avaient accomplis en cette qualité, si le Conseil local avait refusé d'agir. D'autre part, « si les administrateurs, dit la loi, ont effectué, pour l'entretien de l'école, des dépenses auxquelles il aurait dû être pourvu par l'autorité locale, le *Board of Education* peut payer aux administrateurs telles sommes qui lui paraissent correspondre à des dépenses justifiées. Toutes sommes payées à cet effet constituent une dette de l'autorité locale envers la Couronne et sont déduites du montant des subventions parlementaires payables à cette autorité. » Enfin l'*Act* avait un effet rétroactif.

Les pouvoirs reconnus ainsi au *Board of Education* sont d'autant plus larges qu'aucune garantie ne vient protéger les autorités locales susceptibles d'être déclarées en défaut. Le Bureau de l'Instruction n'est tenu, en effet, d'aucune enquête avant de se prononcer ; seul, il est juge de la question de savoir si un conseil remplit convenablement les obligations qui lui sont imposées. Les autorités locales comprirent rapidement qu'il était inutile de lutter plus longtemps, et que leur résistance serait vaine : elles se soumirent ; mais leur soumission se borna à accomplir juste le nécessaire pour éviter qu'elles ne fussent déclarées en défaut. Les contribuables (1) luttèrent plus longtemps, et ce n'est guère qu'à la chute du Cabinet

1. A la fin de 1906 il y avait eu plus de 80.000 sommations et 318 emprisonnements pour refus de payer les taxes locales. (*The Educational Times*, janvier 1907.) F. Péron, *op. cit.*, p. 266.

Balfour qu'ils désarmèrent, espérant que le nouveau Gouvernement ne tarderait pas à modifier le régime existant.

Dans la pratique, le *Board of Education* n'a donc pas eu l'occasion fréquente d'exercer les pouvoirs qui lui ont été reconnus en 1904 ; il a suffi qu'il en fût revêtu pour que la loi de 1902 fût appliquée.

Tel qu'il fonctionne encore aujourd'hui, le régime de l'enseignement comporte nécessairement des rapports de tous instants entre les Corps locaux et les directeurs des écoles volontaires. Des conflits d'intérêt peuvent s'élever entre eux ; c'est le Bureau de l'Instruction publique qui est chargé d'y mettre fin. Deux questions peuvent particulièrement être la cause de tels conflits : l'établissement d'une nouvelle école élémentaire publique, les décisions que peuvent prendre les conseils à l'égard des écoles libres. Dans les deux cas, appel peut être interjeté au *Board of Education* qui statue définitivement sur la question.

L'aménagement de nouvelles écoles élémentaires publiques peut être proposé, soit par l'autorité locale, soit par des personnes privées, mais dans l'un et dans l'autre cas, le législateur a pensé qu'il était nécessaire d'exiger la publicité du projet pour permettre aux personnes intéressées d'y faire, le cas échéant, opposition. « Dans les trois mois qui suivront cette publication, décide l'article 8, les directeurs des écoles existantes, l'autorité locale (si ce n'est pas elle qui a fait la proposition), ou dix contribuables du district dans lequel doit être organisée la nouvelle école, pourront en appeler au Bureau de l'Enseignement, en invoquant pour motifs, soit que l'école proposée

n'est pas nécessaire, soit qu'une école entretenue par l'autorité locale satisferait mieux aux besoins du district. » Ce droit d'appel à l'autorité centrale est d'un usage fréquent. Ainsi, pendant l'année 1910-1911 (1), il y eut plus de soixante appels dirigés contre des projets de constructions d'écoles, projets émanant tantôt de personnes privées, tantôt de Conseils de comté.

La question qui est posée à l'autorité centrale, est celle de savoir si la nouvelle école est nécessaire ou non. Le *Board* est constitué comme arbitre dans le litige ; simple question de fait à trancher au mieux des intérêts de chacun : pour faire cette détermination, la loi recommande au *Board* d'avoir égard « à l'intérêt de l'instruction laïque, aux vœux des parents, et à l'économie des deniers provenant des impôts ». Comme sanction de la décision rendue sur cet appel, la loi a prévu que toute école qui serait construite en dépit de l'avis du *Board*, serait traitée comme une école non nécessaire et ne pourrait être l'objet d'aucune aide, ni d'aucune subvention.

Ce rôle d'arbitre reconnu au *Board of Education*, la loi de 1902 l'a étendu à un autre genre de conflits, et même il peut sembler au premier abord que, dans le cas prévu par l'article 7, il s'agisse plutôt d'un pouvoir juridictionnel que d'un simple pouvoir d'arbitrage. Cet article prévoit, en effet, que les autorités locales d'enseignement auront la surveillance des écoles primaires libres, qu'elles pourront y régler l'enseignement autre que l'enseignement religieux, et

1. Rapport du *Board of Education*, 1910-1911. Cd. 6116, p. 83.

imposer les règles que leur sembleront nécessiter le nombre et la qualité des maîtres ; mais, ajoute cet article, « si quelque difficulté relative à cette section s'élève entre l'autorité locale et les directeurs, elle sera tranchée par le *Board of Education* ». Quelle est l'exacte portée du pouvoir ainsi conféré à l'autorité centrale ?

Le point hors de doute, à l'heure actuelle, c'est que la compétence du *Board of Education* exclut celle des tribunaux ordinaires et qu'aucun appel judiciaire n'est ouvert contre sa décision. L'affaire *Blencowe, v. Northamptonshire County Council* l'a nettement établi. En mars 1905, le Conseil de comté du Northamptonshire, agissant comme autorité locale d'enseignement, supprimait les subventions accordées à l'école libre de Marston Saint-Lawrence et fermait cette école quelques jours après. Le motif en était que ses directeurs n'avaient pas mis l'emploi du temps en harmonie avec les nouveaux règlements pris par le Conseil, et avaient continué à donner l'enseignement religieux aux heures qui étaient habituelles. Après la fermeture, qui n'était intervenue qu'après de nombreux avertissements, les directeurs de l'école firent appel au *Board of Education*. Celui-ci ayant confirmé la décision de l'autorité locale, les directeurs se retournèrent du côté des tribunaux ordinaires, soutenant que le Conseil était toujours tenu de maintenir l'école en état de fonctionner, et qu'il n'avait ni le droit de la fermer, ni celui de proposer des places nouvelles au corps enseignant. La Haute Cour décida que la question tombait sous le coup de l'article 7 de la loi de 1902, que les règlements du

Conseil de comté concernaient en effet l'instruction laïque et que, par conséquent, la juridiction de la Cour était par là même exclue, le *Board of Education* ayant, aux termes de la loi, seule compétence pour trancher le conflit. « Je ne siège pas ici en Cour d'appel du *Board* » a pris soin de préciser le juge Warrington dans ses conclusions (1).

Cette question de l'exclusivité de compétence du Bureau de l'Enseignement revint devant la Haute Cour, en 1908, à propos de l'affaire Wilford, v. *West Riding of Yorkshire County Council*. Dans ses conclusions, le juge Channell, tout en constatant que la question qui lui était soumise ne rentrait pas dans la catégorie de celles prévues par l'article 7, reconnut incidemment que les litiges soulevés par l'application de cet article étaient réservés à la seule juridiction du Bureau de l'enseignement, excluant par conséquent celle des tribunaux judiciaires (2).

Cette affaire est venue en outre préciser un autre point. Le juge Channell, dans l'interprétation qu'il a donnée de la loi de 1902, a déclaré que, pour que la compétence des tribunaux judiciaires fût exclue au profit de celle du Bureau de l'enseignement, il fallait que la décision de l'autorité locale fût nettement de la catégorie de celles prévues par l'article 7. Il a en outre fait remarquer qu'il est toujours possible de s'adresser aux tribunaux judiciaires, lorsqu'il y a doute sur le point de savoir si la décision incriminée est ou

1. Blencowe, v. *Northamptonshire County Council*, L. R. *Chancery Division* 1907, p. 504 et suiv.

2. Wilford, v. *West Riding of Yorkshire, County Council*, L. R. 1908, K. B. D. Vol. 1, p. 692 et suiv.

non une de celles comportant seulement l'appel à l'autorité centrale. « Faire respecter la loi, peut-on lire dans ses conclusions, est un devoir qui appartient toujours aux tribunaux de ce pays, encore qu'il ne soit pas rare, dans la législation moderne, de voir une personne ou un Corps de personnes chargés d'assurer l'application de la loi. Dans ce cas, les tribunaux ont toujours eu soin d'enserrer étroitement ces personnes dans les limites de leur juridiction (1). »

S'il est nettement établi que le *Board of Education* a seul le droit de statuer en dernier ressort sur les litiges s'élevant entre les autorités locales et les directeurs d'écoles libres, à propos de l'application de l'article 7, l'interprétation de la loi n'en reste pas moins une question purement judiciaire, puisqu'il est toujours possible de contester devant les tribunaux judiciaires la légalité d'une décision de l'autorité locale d'enseignement.

Quelle est donc la nature des questions qui peuvent faire l'objet d'un appel au *Board of Education*? Ce sont des questions de bonne administration. Le *Board*, décidant sur appel, agit comme supérieur hiérarchique des autorités locales, statuant en équité sur le conflit d'intérêt qui lui est soumis. La loi de 1902 a chargé les autorités locales du contrôle des écoles libres et de la surveillance de l'enseignement laïque qui y est donné; tant que leurs règlements et leurs ordres ne froissent que des intérêts, le seul recours ouvert aux parties lésées est un recours gracieux hiérarchique porté devant le *Board of Education*; si

1. L. R. 1908, K. B. D. Vol. 1, p. 700, *in fine*.

l'autorité locale abuse des pouvoirs qui lui ont été conférés, si au lieu d'intérêts ce sont des droits qui sont lésés, les tribunaux judiciaires sont toujours là pour faire respecter la volonté du législateur. En résumé, le *Board of Education*, bien qu'il statue en dernier ressort sur certains litiges, n'exerce pas un pouvoir juridictionnel, mais simplement hiérarchique. Il ne s'agit là, en réalité, que du complément naturel du droit de contrôle que le législateur moderne a conféré au Gouvernement central sur les autorités locales.

Si l'on jette maintenant un coup d'œil d'ensemble sur le service de l'enseignement en Angleterre, on est frappé de l'importance du rôle que joue dans son fonctionnement le Bureau de l'Instruction publique. Ses conseils sont écoutés, ses décisions respectées ; en rapport constant avec les autorités locales par l'intermédiaire de ses inspecteurs, il dirige leurs efforts, seconde leur initiative. Soutenu par l'opinion publique, il a même réussi à favoriser la laïcisation des écoles, malgré l'opposition des Lords. C'est incontestablement un ministère puissant.

CHAPITRE II

Le Home Office

Ses rapports avec l'administration locale. — Il confirme certains règlements locaux. — Il contrôle la police.

Chargé d'une façon générale de faire exécuter les ordres du Roi relatifs aux affaires intérieures du Royaume-Uni, le *Home Secretary* a plus spécialement pour tâche de maintenir l'ordre, la paix et la prospérité dans le royaume(1). Parmi les obligations innombrables et de toute catégorie qui incombent au Secrétaire d'Etat, deux principalement le mettent en relation avec les autorités locales : la confirmation de certains *Bre-Laws* et le contrôle de la police.

§ 1. — Confirmation de certains règlements locaux

Si, en règle générale, les règlements pris par les autorités locales doivent être soumis, avant exécution, à l'approbation du *Local Government Board*, une exception subsiste encore qui remonte à 1835. Le *Municipal Corporation Act* décida, en effet, à cette épo-

1. Anson (R), *Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre*, trad. fran., Paris 1905, t. II, p. 272 et suiv. E. Jenks, *Central and Local Government*. *Local Government Review*, janvier 1911, p. 106.

que que le *Home Office* aurait à approuver les règlements municipaux, c'est-à-dire ceux pris par un Conseil de bourg en vue de la bonne administration et du bon gouvernement de la ville. Cette règle a été reproduite dans l'article 23 de la loi municipale de 1882 : « Ces règlements sont exécutoires quarante jours après qu'une copie scellée du sceau municipal, a été envoyée au Secrétaire d'Etat, si, dans ces quarante jours, la Commune, sur l'avis du Conseil Privé, ne les a pas annulés, soit en totalité, soit en partie : il est en outre légal pour la Couronne, dans l'intervalle de ces quarante jours, d'augmenter la période pendant laquelle le règlement ne sera pas exécutoire. » Une approbation tacite est donc suffisante. Grâce à ce pouvoir d'approbation, le *Home Office* peut diriger l'activité législative des conseils municipaux de la même façon que le fait le Bureau du gouvernement local pour les Conseils de districts.

D'un autre côté, c'est encore au *Home Secretary* qu'il appartient d'approuver les *Bye-Laws* pris par les Conseils locaux, en vertu du *Shop Hours Act* de 1904(1) et du *Advertisements Regulation Act* de 1907(2). La loi de 1904 autorise les conseils municipaux et les conseils urbains à fixer par règlements l'heure de fermeture des magasins, sous certaines conditions précisées par la loi, et sous réserve du droit pour le Secrétaire d'Etat « d'annuler l'ordre de fermeture, soit d'une façon générale, soit seulement à l'égard de certains magasins ». Le « *Shops Act* de 1912 » (3) vint déci-

1. 4 Edw. VII, c. 31, 15 août 1904, art. 4.

2. 7 Edw. VII, c. 27, 28 août 1907, art. 3.

3. 1-2 George V., c. 54, art. 2 et 3.

der que tout magasin devrait, un jour par semaine, fermer à une heure et demie, et confia aux autorités locales le soin de fixer par arrêté le jour de fermeture. Au mois de mars 1912, le *Home Office* fit paraître un long mémoire dans lequel il expliquait les différentes dispositions de la loi. Ce mémoire était bientôt suivi d'un règlement (1) en date du 1^{er} avril, qui déterminait la forme dans laquelle les autorités locales devaient procéder aux enquêtes prescrites par la loi. En outre, les ordres de fermeture pris par les autorités locales conformément à la loi et aux modèles indiqués dans les règlements, doivent, avant de devenir exécutoires, recevoir l'approbation du Secrétaire d'Etat. Ce dernier peut également, après une enquête locale et sur la demande des parties intéressées, enjoindre à l'autorité locale compétente de faire un règlement prévoyant une fermeture moins tardive des magasins. Enfin, un règlement existant ne peut être abrogé ou modifié qu'avec le consentement du *Home Secretary*.

Pourquoi avoir confié cette mission de contrôle au *Home Secretary* plutôt qu'au *Local Government Board* ? Est-ce parce que la fermeture des magasins a été considérée comme une mesure de police ? En vérité c'est là une anomalie qui ne vient qu'augmenter le nombre de celles qui existent encore dans l'organisation administrative anglaise.

§ 2. — Inspection de la Police

Sans conteste, l'un des problèmes les plus délicats que soulève la question de l'organisation de la police, est celui de savoir comment arriver à assurer,

1. Voir également une circulaire en date du 4 avril 1912.

dans un pays, le maximum de protection avec le minimum d'atteinte à la liberté individuelle. Bien qu'en vérité ce soit là surtout un idéal à atteindre, le régime de la police en Angleterre semble être celui qui s'en rapproche le plus. Il est en effet le résultat de plusieurs siècles d'expérience et de pratique, et son développement n'a été troublé par aucune théorie gouvernementale, tandis que dans les pays continentaux le régime de la police a plus ou moins été déterminé par le souci qu'ont eu certains gouvernements de s'imposer ou de subsister par la force. D'autre part, en Angleterre, le régime administratif de *Self Government* local a permis pendant longtemps au Gouvernement de tabler sur un élément important d'efficacité : la popularité (1). Permettre aux autorités locales d'assurer leur sécurité par les moyens qui leur semblent le mieux appropriés à ce but paraît être de nature, non seulement à rendre la police locale populaire puisqu'elle n'est pas imposée, mais encore à concilier d'une façon heureuse l'intérêt général et l'intérêt local, puisque l'une de leurs fins communes est la sécurité des habitants. Mais l'histoire devait prouver que l'initiative locale était insuffisante pour porter la police au degré d'efficacité qu'exige, à partir d'une certaine époque, le développement de la civilisation. Il arrive un moment où fatalement une intervention gouvernementale devient nécessaire. En Angleterre, cette intervention s'est imposée le jour où les autorités locales, devant assu-

1. *A History of the Police in England* par Captain W.-L. Melville Lee, London 1907. Introduction, p. XII.

rer le fonctionnement de services de plus en plus nombreux, ont été obligées, par raison d'économie, de maintenir leurs forces de police dans le même état qu'au temps passé, ou même quelques fois d'en diminuer l'importance. Le Parlement par le cours des choses, fut amené à imposer aux localités un minimum d'administration. En outre, il vint en aide au contribuable local et dota un ministère central de larges pouvoirs de contrôle.

Lorsque, à partir de 1832, le Parlement entreprit la réforme systématique des principaux services publics, il ne fut pas long à se convaincre que le service de la police était un de ceux qui exigeaient une prompt réorganisation. En effet, des enquêtes avaient dévoilé que la plupart des routes étaient laissées sans protection et qu'une grande quantité de vols restaient impunis, faute d'agents de police pour les réprimer (1). C'est qu'à cette époque les *constables* paroissiaux étaient encore en quelque sorte les seuls agents qui, sous la direction des juges de paix, assuraient la sécurité du pays. Devenu incapable de satisfaire aux besoins de la vie nouvelle, ce système fut d'abord amendé par des actes locaux et des lois facultatives; on espérait ainsi donner un regain d'autorité à l'ancien *constable* de paroisse, et ne pas être obligé de procéder à une réorganisation complète, comme on avait dû faire pour la police de Londres en 1829. La loi de 1839 (2), n'ayant édicté que des dispositions fa-

1. Rapport de la Commission royale nommée en 1839 pour faire une enquête sur l'administration existante de la police.

2. 2-3 Vict., c. 93.

cultatives, resta inappliquée, si bien qu'en 1842 (1) on décida que « tout homme valide résidant dans une paroisse, âgé de 25 à 55 ans, et imposé à la taxe des pauvres ou à la taxe de comté pour plus de £ 4 par an, pourrait être astreint à servir comme *constable* dans sa paroisse. En pratique, cette disposition ne reçut que de rares applications, de sorte qu'à la veille de 1856 certaines villes, comme Liverpool et Birmingham, étaient devenues de véritables pépinières du crime (*nurseries of crime*). De même, à cette époque, un seul *constable* assurait la sécurité des 5.300 habitants de Cumberland. Stockport, avec une population de 54.000 habitants, était sous la garde de 17 gardiens de la paix, tandis que Ashton-under-Line n'en avait que 7 pour 30.000 habitants (2).

En 1856, on comprit qu'il fallait, pour avoir un service efficace, imposer aux autorités locales l'obligation légale d'instituer une organisation uniforme de police dans leurs districts. Pour leur permettre de faire face à ces dépenses nouvelles, on leur accorderait des subventions, mais en retour, on les soumettrait au contrôle du pouvoir central. Le régime de la police, tel qu'il fut organisé par l'*Act* de 1856, subsiste encore aujourd'hui dans ses grandes lignes, et les modifications qui y furent apportées en 1882, 1888 et 1890, n'ont fait qu'harmoniser l'organisation existante avec les exigences nouvelles de l'administration locale reformée.

1. 5-6 Vict., c. 109, art 5

2. *Report of Inspectors of Constabulary*, 1857-185, vol. 47, p. 24 et 231. Malbie (R.), *op. cit.* p. 119.

Trois idées principales allaient désormais dominer l'administration du service de la police : uniformité, obligation, contrôle central.

L'uniformité fut assurée par la constitution de deux autorités locales de police seulement : les sessions trimestrielles dans les comtés, et les *Watch Committees*, dans les bourgs. Lorsque, en 1888, on confia l'administration des comtés à des conseils, il fut décidé que la police serait remise à une commission mixte composée, moitié de juges de paix, moitié de conseillers de comté ; d'un autre côté on essaya, en même temps, de réaliser des économies en diminuant les frais généraux du service et « en concentrant l'organisation locale de la police entre les mains d'un nombre moindre d'autorités ». Déjà, en 1882, il avait été décidé que dans les bourgs de moins de 20.000 habitants obtenant une charte d'incorporation, la police resterait sous le contrôle du comté ; en 1888, on retira aux bourgs municipaux de moins de 10.000 habitants (recensement de 1881) le pouvoir d'entretenir une police spéciale (1).

Dans les bourgs, le « Comité de surveillance », élu par le conseil municipal, choisit et révoque librement ses agents de police ; il élabore également les règlements que nécessite le fonctionnement du service, mais doit en envoyer copie, tous les trimestres, au *Home Secretary*. De même, dans les comtés c'est le comité mixte qui choisit le *Chief Constable*. Comme la direction de l'ensemble des forces de police du comté dépend de cet agent, il a été décidé que sa no-

1. E. Jenks, *op. cit.*, p. 286. Redlich et Hirst, *op. cit.*, t. II, p. 373.

mination par le comité mixte ne serait définitive qu'après avoir été approuvée par le Secrétaire d'État. Grâce à cette précaution, l'autorité centrale peut guider le choix des localités et empêcher que des nominations de faveur ne portent sur des personnes incompétentes.

Le chef de la police choisi, il faut qu'il ait sous ses ordres un nombre suffisant de *constables* pour pouvoir assurer efficacement la sécurité du comté ; or, l'effectif des forces de police dépend essentiellement des crédits affectés à leur entretien par les autorités locales. Une première méthode s'offrait au législateur pour obtenir un effectif suffisant : confier à des inspecteurs gouvernementaux le soin d'examiner si, dans les différents comtés, il existe un personnel d'agents de police assez nombreux, et donner à l'autorité centrale, sur rapport contraire des inspecteurs, le droit d'enjoindre aux localités en défaut d'avoir à augmenter leur effectif d'un certain nombre d'unités, et celui d'inscrire d'office, au cas de refus de leur part, un supplément de crédits au budget local. Une telle méthode constituait une brèche trop profonde aux principes alors en honneur, d'autant qu'à cette époque, 1856, une violente réaction se manifestait contre les idées centralisatrices qui avaient présidé en 1848 à l'organisation du service d'hygiène. Devant la nécessité de trouver cependant un moyen d'obliger les autorités locales à entretenir leurs forces de police en état de faire face à tous les besoins, on adopta le système des *Grants in Aid*. Le trésor prendrait à sa charge une partie des frais de solde et d'habillement de la police locale, si les inspecteurs de l'autorité centrale

déclaraient suffisante l'organisation existante. Le retrait pur et simple de la subvention accordée serait le moyen de contrainte, moyen indirect, mais certainement efficace.

En conséquence, l'*Act* de 1856 prévoyait la nomination par le *Home Secretary* de trois inspecteurs rétribués par l'État, et dont la mission serait « de procéder à des enquêtes annuelles sur l'organisation et le fonctionnement de la police dans chaque bourg et comté, et d'en rendre compte au Secrétaire d'État ». En outre, chaque autorité locale de police devait annuellement adresser aux inspecteurs un rapport sur les mesures qu'elles avaient prises ou sur celles qu'elles compaient prendre. C'est le système qui existe actuellement et, à ce point de vue, la seule réforme intervenue fut, en 1888, d'élever du quart à la moitié, la subvention des frais de solde et d'habillement.

L'influence du contrôle ainsi organisé ne tarda pas à donner des résultats : les forces de police s'accrurent rapidement, les comités et les bourgs ayant désormais intérêt à leur bonne organisation. Ce sont les inspecteurs du *Home Office* qui sont juges de la question de savoir si l'autorité locale mérite ou non la subvention accordée par le Trésor ; ordinairement on peut lire dans leurs rapports : « J'ai l'honneur de vous soumettre mon rapport sur les forces de police du district (Nord ou Sud) pour l'année finissant le 29 septembre 19... et de vous dire que toutes ces forces ont été entretenues, pendant cette période, dans un état satisfaisant d'organisation, de nombre et de discipline... » Le cas échéant, les inspecteurs ne manquent pas de signaler l'insuffisance de l'organisation

du service de police qu'ils ont pu constater. Ainsi, l'inspecteur du district sud constatait, dans son rapport de novembre 1908, que, si d'une façon générale, les forces de police sont suffisantes, il faut faire exception pour « la ville d'Exeter dont le conseil a refusé, contrairement aux recommandations du *Watch Committee*, (l'autorité responsable), d'augmenter de deux unités le nombre des *constables* (1) », ce qui força l'inspecteur à conclure que la police était insuffisante dans ce bourg de comté. De même, en 1911, le rapport déclare que le nombre des agents n'ayant pas été augmenté dans le bourg de Stoke-on-Trust, il doit être considéré comme insuffisant pour assurer efficacement la sécurité de la ville (2). Il constate en outre que les bourgs de comté de Leeds et de Barrow possèdent des postes de police trop petits et trop vieux. Est-à-dire que l'on ait été forcé de supprimer les subventions accordées à ces localités, pour les forcer indirectement à se plier aux recommandations des inspecteurs ? Non pas. Mais, une entente, comme il arrive presque toujours, est intervenue entre la localité et l'autorité centrale, et on évite ainsi de recourir aux moyens extrêmes. C'est ainsi qu'un rapport de 1911 nous apprend que « des progrès ont été faits à Leeds, Barrow et Stocke-on-Trust », pour améliorer les déficiences constatées par les inspecteurs. A Leeds, des réparations ont été décidées, et à Barrow

1. *Report of H. M. Inspector of Constabulary on the County and Borough Police Forces* pour l'année finissant le 29 sept. 1908, p. 51 et 52.

2. *Report of H. M. Inspector of Constabulary on the County and Borough Police Forces* pour l'année finissant le 29 sept. 1911, p. 37 et 50.

le poste de police doit être agrandi. A Stoke, le conseil de ville a consenti à augmenter de quinze hommes l'effectif de police.

Les subventions à la police et le contrôle organisé (1) ont permis au Gouvernement de vaincre la résistance du contribuable, sans trop toucher à l'autonomie locale. Il y a aujourd'hui en Angleterre 186 forces de police distinctes, dont 58 sont des forces de comté, et 128 des forces de bourgs, ce qui représente une petite armée de plus 32.000 hommes, en augmentation de plus de mille *constables*, par rapport au chiffre des années précédentes.

Ayant constaté, dans ces dernières années, une diminution sensible de la criminalité en Angleterre, certains en ont cherché la raison dans les efforts faits par les sociétés philanthropiques et religieuses en vue de l'éducation du peuple ; sans mettre en doute cette influence, il y a lieu de croire que ce résultat est dû, non seulement à la réforme du système pénitentiaire et des lois pénales, mais encore à l'organisation d'un régime efficace de police. « Il est avéré qu'une bonne police, en rendant plus difficile l'exercice des professions « déshonnêtes », constitue une des raisons principales de la diminution de la criminalité dans un pays » (2).

1. L'inspection des prisons, des établissements correctionnels rentrent encore dans les attributions du *Home Secretary*, comme connexes au service de la police.

2. Captain Lec, *op. cit.*, p. 407.

CHAPITRE III

Board of Agriculture. Board of Trade

A côté des trois grands départements ministériels qui se trouvent en relation constante avec les autorités locales, le Bureau de l'Agriculture et le ministère du Commerce ont été chargés, dans un certain nombre de cas, d'exercer leur contrôle sur diverses branches de l'administration locale.

Le département de l'Agriculture (1) fut créé par une loi de 1889, dans le but de concentrer entre les mains d'un bureau unique les principales questions administratives concernant l'agriculture et, d'une façon plus générale, la terre, questions qui jusqu'alors avaient été réglées par le Conseil privé et des commissions spéciales. Depuis 1889, le nombre des attributions de ce bureau ne fit que s'accroître, soit qu'on lui ait transféré les pouvoirs d'autres bureaux, soit qu'on l'ait chargé de l'exécution de lois nouvelles. En 1903, on lui confiait l'application des lois sur les pêcheries, mission qui antérieurement relevait du *Board of Trade*; les lois récentes sur les petites tenu-

1. Sur le *Board of Agriculture*; E. Jenks. *Central and Local Government. Local Government Review*, janvier 1911, p. 104, et M. Harris. *Problems of Local Government*, p. 419.

res et lotissements en ont fait l'autorité centrale en cette matière, enfin si l'on ajoute l'exécution des *Acts* sur les épizooties et les falsifications, on aura l'ensemble des questions qui appellent quotidiennement le *Board of Agriculture* à se trouver en relation avec les autorités locales.

Pour permettre à cette autorité centrale d'exercer un contrôle efficace, les différentes lois qui ont déterminé ses attributions, lui ont en général reconnu un pouvoir réglementaire assez large pour assurer l'application pratique des dispositions législatives ; en outre, elles ont subordonné certains actes des autorités locales à l'autorisation préalable de ce Bureau, et, dans quelques cas, lui ont reconnu le droit d'agir à la place des localités négligentes. L'inspection constitue, comme à l'ordinaire, le moyen par lequel le *Board of Agriculture* est renseigné sur l'administration locale et grâce auquel il peut prendre des mesures en temps opportun.

Les pouvoirs de coercition les plus étendus dont il dispose contre les autorités locales et les agents locaux, sont ceux qu'il détient de la loi de 1894 (1) sur les épizooties. Le *Board* a en effet le droit, quand il le juge nécessaire, de déclarer toute une contrée infectée, et de prendre toutes les dispositions qui lui semblent de nature à enrayer le mal, dispositions qu'il est du devoir des autorités locales d'exécuter scrupuleusement : à cet effet, celles-ci doivent nommer un inspecteur vétérinaire. Si un conseil refuse de procéder à la

1. *Diseases of Animals Act*, 1894 (57-58 Vict., c. 57) ; *Diseases*.

2. *Animals Act*, 1896 (59-60 Vict., c. 15) et 1903 (3 Edw. VII, c. 43).

nomination, ou néglige de le faire dans le délai imparti par le *Board*, ce dernier peut faire renforcer son arrêté par *Mandamus* ou procéder lui-même à la nomination. Si l'inspecteur nommé par le Conseil local ne montre pas des capacités suffisantes, ou s'il est négligent, le Bureau central a le droit, après enquête, de le révoquer et d'en désigner un autre à sa place.

Il a en effet été reconnu par la loi de 1894 que l'inspecteur local était sous le contrôle immédiat, non du Conseil local, mais du Bureau central.

Il a de même été jugé en 1905 (1) qu'une localité ne pouvait pas être pécuniairement responsable des fautes que commet un inspecteur en exécutant les ordres du *Board*. Enfin, dans les cas d'extrême gravité, le Bureau de l'Agriculture a le droit de suspendre l'autorité locale, de la remplacer par une nouvelle autorité *ad hoc*, et de lever des taxes en vue de couvrir les dépenses occasionnées par les travaux jugés nécessaires pour enrayer l'épidémie; bien que, dans la pratique, cette disposition n'ait encore jamais reçu d'application, elle consacre l'intervention la plus étendue qui puisse être reconnue à un département ministériel dans l'administration locale.

Les lois sur les falsifications alimentaires ont conféré également des pouvoirs de contrôle au Bureau de l'Agriculture, particulièrement le *Sale of Food and Drugs Act* de 1899 (2). Non seulement c'est le *Board*

1. Stanbury. V. *Exeter Corporation L. R.* 1905, vol. II, K. B. D., p. 838 et conclusion du C. F. Alverstone et du juge Darling.

2. 62-63. Vict. c. 51 et *Butter and Margarine Act*, 1907.7. Edw. VII, c. 21.

qui fixe l'étalon de pureté que les Conseils de comté et de bourg devront exiger comme condition de vente de certaines denrées (1), mais il jouit d'un droit d'inspection général. Il peut en outre, dans le cas où les localités négligent leurs devoirs, faire procéder à l'application de la loi par ses agents, et en mettre les frais à la charge du contribuable local.

Si en 1903 (2) le *Board of Agriculture* vit étendre son pouvoir réglementaire et son droit de contrôle à la pêche maritime et fluviale (3), les différentes lois sur les petites tenures et les allotements lui donnèrent une occasion nouvelle d'entrer en relation avec les autorités locales.

La question de l'abandon des campagnes par les travailleurs agricoles n'était pas sans avoir inquiété, de longue date, le législateur anglais. Le chômage occasionné en partie dans les villes par l'affluence de la main-d'œuvre venue de la campagne, la dépendance croissante du Royaume-Uni à l'égard des marchés étrangers, furent les deux causes qui amenèrent le Parlement, en 1887 et en 1892, à essayer d'enrayer l'émigration de la population rurale vers la ville. Pour arriver à ce but, on chercha à réveiller et à développer l'amour de la propriété, amour qui aurait été étouffé par un régime séculaire de grande

1. Les pouvoirs de contrôle reconnus au *Board of Agriculture* ne s'étendent qu'aux matières qui se rapportent aux besoins de l'agriculture, le *Local Government Board* étant chargé de l'application de la loi de 1899 pour tout ce qui concerne l'alimentation domestique.

2. *Board of Agriculture and Fisheries Act* 1903 (3 Edw. VII, c. 31).

3. *Salmon Fisheries Act* 1873 (36-37 Vict., c. 71) ; *Freshwater Fisheries Act* 1878 (41-42 Vict., c. 39) ; 1892 (55-56 Vict., c. 50) ; 1907 (7 Edw. VII, c. 15.)

propriété. Les autorités locales auraient le droit d'acquérir des terres, de les lotir pour les louer aux travailleurs ruraux, ou de les diviser en petites exploitations pour les vendre à toute personne s'engageant à les cultiver elle-même. Le résultat que donnèrent ces deux lois fut médiocre. La résistance des grands propriétaires et la négligence des Conseils locaux à prêter attention aux demandes de lotissement qui leur étaient faites, en amenèrent en quelque sorte l'échec. Aussi le ministère libéral qui succéda au ministère Balfour, proposa-t-il de renforcer la loi de 1892, en conférant de longs pouvoirs d'expropriation aux Conseils locaux et en subordonnant ces derniers au contrôle d'une autorité centrale : ce fut le but du *Small Holdings and Allotments Act* de 1907 (1), remplacé l'année suivante par une loi d'août 1908 (2) qui, dans un but de clarté, vint codifier dans un texte général les différentes dispositions qui, de 1888 à 1907, avaient réglé la question du développement de la petite propriété

Le Bureau de l'Agriculture fut désigné comme devant, à l'avenir, constituer l'autorité centrale en cette matière. Instruit, par expérience, du peu d'empressement qu'avaient mis les Conseils de comté à exécuter la loi de 1892, le Parlement, désireux de faire œuvre utile, créa un comité exécutif qui, sous la direction et l'autorité du *Board of Agriculture*, fut chargé de suppléer les Conseils de comté dans l'application de la loi, toutes les fois que ceux-ci

1. 7 Edw. VII, c. 54.

2. 8 Edw. VII, c. 36.

n'accompliraient pas, ou accompliraient mal leurs nouvelles obligations. Ce comité exécutif fut constitué par deux *Small Holdings Commissioners* nommés par le Bureau de l'Agriculture. En ce qui concerne les allotements, l'Act de 1907 a chargé les Conseils de comté, non seulement de surveiller l'application que font de la loi les Conseils de district urbain et les Conseils de paroisse, mais d'agir à leur place quand ceux-ci font preuve de négligence. Le Conseil de comté a donc pouvoir, au nom de ces conseils, d'acheter les terrains nécessaires pour répondre aux demandes de lotissement, d'émettre des emprunts et d'exproprier à peu près dans les mêmes conditions où ceux-ci auraient eu le droit de le faire. L'efficacité de la loi aurait de la sorte entièrement dépendu de l'action des Conseils de comté, si aucun contrôle gouvernemental n'avait été organisé. Le législateur de 1907, plus prévoyant que celui de 1892, a décidé que le Bureau de l'Agriculture pourrait transférer aux commissaires des *Small Holdings* les pouvoirs reconnus à un Conseil de comté, quand il résulterait d'une enquête que celui-ci a manqué à l'accomplissement de ses obligations (1).

L'intervention du Bureau de l'Agriculture a été également prévue pour assurer l'efficacité des dispositions de la loi de 1908 relatives aux petites exploitations. Si les Conseils de comté sont les autorités locales compétentes pour répondre aux demandes de constitution de petites tenures rurales, le législateur leur a adjoint des auxiliaires permanents, en la personne des

1. 1 Edw. VII, c. 36, § 24 (4).

Commissaires des *Small Holdings*. Ceux-ci, sous la direction du *Board* central, doivent s'enquérir des demandes qui sont faites, établir dans quelle mesure il est possible de leur donner satisfaction, et rechercher les terres les mieux appropriées au but proposé. Lorsque, avec l'aide des conseils locaux, ils ont recueilli des renseignements suffisants sur ces différents points, ils doivent adresser un rapport au Bureau de l'Agriculture, en lui faisant connaître leur avis sur la nécessité d'élaborer un projet d'ensemble ayant pour but de pourvoir de *Small Holdings* le comté qui a fait l'objet de ces différentes recherches. Le *Board of Agriculture* étudie le rapport, lui fait subir les modifications qu'il croit nécessaires, et le transmet au Conseil de comté qui doit préparer les projets qués en se conformant aux indications données par les commissaires. Si le Conseil de comté refuse de remplir cette obligation, ou s'il se passe six mois sans que les projets aient été rédigés, le Bureau de l'Agriculture, à moins qu'il ait imparti au Conseil un délai plus long, peut charger les Commissaires des *Small Holdings* de rédiger ces projets à sa place (1).

Qu'il s'agisse de plans élaborés par le Conseil de comté, soit de sa propre initiative, soit sur la demande du Bureau, ou qu'il s'agisse de projets rédigés par les Commissaires à la place du Conseil, une large publicité a été prévue par la loi, pour permettre à tout intéressé de formuler ses objections et de faire connaître les modifications qu'il estime de nature à améliorer les propositions faites.

1. 8 Edw. VII, c. 36. Art. 4 § 2. — W. H. Dumsday : *The Law of Allotments and Small Holdings* 1909, p. 34.

Après enquête, le *Board of Agriculture* approuve définitivement le projet et le Conseil de comté est obligatoirement tenu de le mettre à exécution. S'il s'y refuse, un *Writ of Mandamus* pourra l'y contraindre, ou bien le Bureau chargera les Commissaires d'accomplir à sa place les obligations qui lui ont été imposées (1) ; toutefois, une telle décision ne peut être prise par l'autorité centrale, sans que le Parlement en soit spécialement saisi.

L'attribution de cet ensemble de pouvoirs coercitifs à un Département central n'a pas été sans soulever des objections, lors de la discussion du *Bill* à la Chambre des communes. La disposition qui donna lieu aux critiques les plus acerbes, fut celle suivant laquelle un Conseil de comté peut, en dépit de la conviction où il est de l'inutilité de pourvoir sa circonscription de *Small Holdings*, se voir forcé de subvenir aux dépenses d'exécution d'un projet auquel il s'est montré nettement opposé. Une telle déviation des pouvoirs de contrôle reconnus au Bureau central n'est d'ailleurs pas à craindre dans la pratique, car le Parlement serait à même de rappeler, le cas échéant, au président du *Board* que ses pouvoirs d'intervention ne lui ont été conférés que pour vaincre la négligence ou la mauvaise volonté des Conseils de comté, non pour forcer ceux-ci à exécuter des projets dont la nécessité n'est pas démontrée (2).

On a au surplus fait remarquer que la loi de 1907 n'introduisait aucune innovation en donnant à un

1. Art. 6, § 1 et 2.

2. Hansard, 1907, vol. 175, p. 1474 et suiv.

Brado central le droit d'intervenir directement dans l'administration locale, mais que l'on suivait seulement la politique inaugurée depuis longtemps, dans le but de vaincre l'inaction des Conseils locaux. Quelle qu'ait été la discussion qui accompagna l'adoption de ces dispositions par les Communes, les rapports annuels du *Board of Agriculture*, jusqu'à la fin de 1911, ne mentionnent aucun cas où ces pouvoirs de contrainte aient eu l'occasion de s'exercer.

« Le travail des Conseils de comté durant toute l'année a été des plus satisfaisants, peut-on lire dans la conclusion du rapport de 1911 (1), et ce n'est guère qu'à deux ou trois Conseils que le *Board* a été obligé de faire des représentations sur la façon dont ils s'acquittaient de leurs devoirs. Ces Conseils ont fait l'objet d'une surveillance toute particulière et, au cas où aucune amélioration ne serait constatée, le *Board* n'hésiterait pas à user des moyens qu'il a à sa disposition pour assurer l'application de la loi. Quant aux plaintes qui ont été dirigées contre certains Conseils, elles sont dues pour la plupart à une mauvaise organisation administrative, à l'incompétence de certains agents, plutôt qu'à la mauvaise volonté des conseillers. »

L'acquisition des terrains constitue, pour l'autorité centrale, une autre occasion d'intervention (2). Son

1. Rapport annuel du Bureau de l'Agriculture 1911. Col. 6157. Part. I *Small Holdings*. p. 22.

2. L'application de l'*Act*, en ce qui concerne la partie financière, est sous la direction du *Local Government Board*. Les emprunts émis par les Conseils de comté pour l'achat de terres doivent recevoir son approbation préalable, et leur période d'amortissement ne doit pas dépasser 80 ans.

autorisation est en effet nécessaire toutes les fois qu'il s'agit d'acquisition par voie d'expropriation ou de location forcée. Que les terrains soient destinés à des allotements ou à la constitution de petites tenures foncières, le *Board* a pleine liberté pour accorder ou refuser son approbation, qu'il peut subordonner à toute condition qui lui semble convenable. Les autorisations d'expropriation données en 1911 s'élevaient au nombre de 75 pour l'acquisition de 5.487 acres, ce qui constitue une diminution sensible sur les chiffres des années précédentes, 161 autorisations ayant été sollicitées en 1909 pour 11.230 acres, et 107 en 1910 pour 6.940 acres. Il faut en chercher la raison dans la grande quantité de terrains qui furent mis sur le marché en 1911, ce qui favorisa les acquisitions à l'amiable (1). Dans cette même année, il n'y eut que sept cas dans lesquels le *Board* crut devoir ne pas donner son approbation aux demandes d'achat par expropriation qui lui furent soumises, soit parce que les terrains mentionnés faisaient partie de parcs, de jardins ou attenaient à une propriété d'une étendue inférieure à cinquante acres, soit parce que les portions demandées auraient diminué de façon trop sensible la valeur de la ferme de laquelle elles auraient été distraites. D'une façon plus générale, le *Board* a fait subir des modifications aux projets d'expropriation qui avaient pour conséquence de porter un préjudice trop grand au propriétaire.

Si la section de la loi de 1908 relative aux allotements, n'a en fait reçu que de rares applications en

1. Rapport annuel du Bureau de l'Agriculture, 1911, Part. I, *Small Holdings*, p. 14.

raison du petit nombre des demandes (1), celle concernant les *Small Holdings* a été d'une application beaucoup plus fréquente. « Le nombre de terrains acquis par les Conseils de comté s'est accru tous les ans, conclut le rapport (2) de 1911, et il devient même souvent difficile de faire face à toutes les demandes, d'autant que c'est dans les contrées où il est le plus difficile d'acquérir des terrains qu'elles sont le plus nombreuses. » Depuis le 1^{er} janvier 1908, date de l'entrée en vigueur de l'*Act*, l'étendue totale des terrains acquis ou pris à bail par les Conseils de comté s'élève à 124.502 acres, le prix moyen d'achat ayant été £ 21. 7. par acre. Le zèle dont ont fait preuve jusqu'ici les Conseils de comté dans l'accomplissement de leurs nouvelles obligations, la direction éclairée que leur donne l'autorité centrale ne sont pas les moindres causes du succès de la loi de 1907. Que donnera-t-elle dans l'avenir ? elle est encore d'une trop récente application pour que l'on puisse en préjuger ; toutefois, bien que le parti conservateur y voie plus un palliatif qu'un remède à la crise agricole, on ne peut attendre que de bons résultats d'une loi développant le goût de la propriété dans la classe rurale.

Board of Trade. — Le Bureau du commerce n'exerce qu'exceptionnellement son contrôle sur l'administration locale et ce n'est guère que l'application d'un certain nombre de lois spéciales qui

1. Au 31 décembre 1911 il y avait 22.604 acres lotis par les autorités locales entre 109.191 personnes et 22 associations pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Rapport du Bureau de l'agriculture 1911. Part II, *Alloiments and Miscellaneous*, p. 102 et 103.

2. Rapport 1911. Part. I, *Small Holdings*, p. 22.

l'appelle à entrer en contact avec les Conseils locaux. Ainsi le *Waterworks Facilities Act* de 1870 exige que le *Board of Trade* soit informé des raisons pour lesquelles une autorité locale a refusé à une personne ou à une société l'autorisation, qu'elles sollicitaient, d'entreprendre dans la contrée des travaux d'adduction d'eau (1). De même le *Light Railways Act* de 1896 prévoit l'autorisation du *Board of Trade* comme condition préalable à l'entreprise par une autorité locale de la construction d'un *light railway* circulant dans la circonscription. Cette autorisation est donnée par les *Light Railway Commissioners* nommés par le Bureau du commerce : ils sont chargés d'examiner les demandes de concession qui leur sont adressées, de faire des enquêtes et d'accorder ou de refuser les autorisations sollicitées. Appel peut être interjeté de cette décision au *Board of Trade* qui examinera à nouveau la question et qui pourra revenir sur la décision de ses agents ou apporter des modifications aux conditions qu'ils ont imposées. Depuis 1896, plus de 100 lignes de tramways furent construites, atteignant une longueur approximative de 700 *miles* (2). Enfin l'*Electric Lighting Act* de 1909 (3) donne au *Board of Trade* pouvoir d'autoriser par ordre provisoire une autorité locale à distribuer l'électricité dans sa circonscription ou à devenir acquéreur des usines électriques qui appartiennent à des particuliers, alors même que ces usines se trouveraient en dehors de leurs limites territoriales.

1. 59-60. Vict. c. 48, 14 août 1896 et 1901, 1 Edw. VII, c. 33.

2. E. Jenks. *Local Government Review*, janvier 1911, p. 507.

3. 9 Edw. VII, c. 34.

DEUXIÈME PARTIE

CONTROLE FINANCIER

GÉNÉRALITÉS

Dans tous les pays qui ont atteint un certain degré de civilisation, on distingue deux sortes de patrimoine : le patrimoine d'État et celui des localités, le premier supportant les dépenses nationales, le second les dépenses locales ; mais si l'on cherche le criterium rationnel permettant de tracer une ligne de séparation entre ces différentes dépenses, on se trouve dans l'embarras : aucun ne semble répondre à la réalité des faits. Il est en effet difficile, sinon impossible, de distinguer dans un service public ce qui est national, ce qui est local. En vérité, le classement se dégage peu à peu des circonstances historiques qui ont présidé à l'élaboration du régime administratif en vigueur : dans les pays à tradition centralisatrice, le chiffre des dépenses considérées comme nationales sera beaucoup plus élevé que celui des dépenses laissées à la charge des localités, alors que l'on constatera le phénomène inverse dans les pays qui, comme la Grande-Bretagne, ont laissé depuis

des siècles les localités plus ou moins libres d'assurer le fonctionnement des services publics.

Les autorités locales anglaises sont libres de dépenser, et, en principe, d'établir leur budget à leur guise, mais tout État, quelle que soit sa répugnance pour les pratiques centralisatrices, se voit contraint, au nom de l'intérêt général, de contrôler la gestion financière de ces autorités. Ce contrôle est devenu de plus en plus nécessaire à mesure que s'est accrue l'activité des Conseils locaux, puisque tout surcroît d'activité se traduit par une augmentation de dépenses, une élévation du montant des impôts et des emprunts (1). Bien que la résistance du contribuable en éveil soit souvent un frein à la prodigalité des pouvoirs locaux, elle n'est pas suffisante. Un contrôle administratif sur les finances locales a toujours paru indispensable.

Il convient d'abord d'empêcher les localités de faire des dépenses illégales et, dans ce but, le législateur anglais a soumis leur comptabilité à la vérification d'agents du Gouvernement central (2). En second lieu, il peut être utile de restreindre les dépenses légales dans des limites raisonnables : laisser en effet une localité s'engager dans des dépenses extravagantes, serait non seulement funeste à la contrée même qui les tolère, mais encore à la nation qui, en cas de fail-

1. Pour l'Angleterre, le chiffre des dépenses ordinaires payées sans recourir à l'emprunt s'est élevé de 92 millions et demi de livres en 1898, à 122 millions environ en 1908. Le montant des emprunts locaux était de 173 millions de livres en 1885, de 276 millions en 1898 et de plus de 500 millions en 1908, *The Annual Local Taxation Returns* (1908-1909) Part. VIII, *Summary and Index*, Londres 1911, p. 12, 21, 82 et 90.

(2) Percy Ashley. *The Financial Control on Local Authorities* paru dans *The Economic Journal*, juin 1902, p. 182 et suiv.

lite d'une localité, se verrait dans l'alternative ou d'exempter celle-ci pour un temps des impôts nationaux ou de prendre à sa charge une partie de ses folles dépenses. Pour éviter de telles conséquences, le Gouvernement limiterait le montant maximum des taxes à percevoir et soumettrait les emprunts à la nécessité d'une autorisation préalable. Enfin, le contrôle financier a un troisième objet, peut-être le plus important : contraindre les localités à faire les dépenses que le législateur a considérées comme indispensables pour le bien-être général. Si, dans les pays continentaux, l'inscription d'office et la taxation d'office sont des procédés de contrainte administrative qui s'harmonisent avec le régime de centralisation qui y est en vigueur, en Angleterre, de telles pratiques iraient à l'encontre des principes traditionnels de *Self Government*. Aussi bien le législateur a-t-il préféré arriver au but par des procédés indirects. Il cherche à convaincre les autorités locales de l'intérêt qu'elles ont à bien administrer les services publics essentiels : et le moyen le plus puissant qu'il a à sa disposition est la subvention.

Vérification des comptes, limitation du pouvoir de taxer et autorisation d'emprunter, allocation de subventions, tels sont les trois aspects sous lesquels nous apparaît le contrôle exercé en Angleterre sur les finances des autorités locales.

CHAPITRE PREMIER

La vérification des comptes

Dans les pays continentaux et particulièrement en France, le budget des autorités locales, aussitôt qu'il a été voté, subit un contrôle. En effet, il est réglé, soit par décret, soit par arrêté préfectoral, en sorte que la vérification des comptes locaux, à la fin de l'année, a pour seul but de s'assurer que toutes les règles de la comptabilité ont été respectées et que toutes les opérations prévues ont été régulièrement accomplies. En Angleterre, la vérification des comptes a une importance beaucoup plus considérable, car l'établissement des budgets locaux n'est pas soumis à un contrôle préventif. Cette vérification, dont le soin en est confié aux inspecteurs, n'a pas seulement pour but de se rendre compte si les dépenses engagées sont légales ou conformes aux règlements, mais encore si elles ne sont pas excessives. Il ne s'agit donc pas uniquement d'une vérification de comptabilité, mais d'un contrôle de la politique financière des autorités locales.

Ce contrôle financier a lieu une fois ou deux fois par an ; pour qu'il soit possible, le législateur a astreint les autorités locales à tenir des comptes et à

les publier à la fin de chaque année financière, c'est-à-dire après le 31 mars ; mais, dans la plupart des cas, il a laissé (1) le soin au Bureau du Gouvernement local d'édicter toute règle de comptabilité qu'il jugerait convenable. Les plus grands pouvoirs que le Gouvernement central possède à cet égard sont ceux qu'il tient du *District Auditors Act* de 1879, en vertu duquel il peut régler non seulement la façon dont les comptes locaux doivent être tenus et publiés, mais aussi la manière dont il sera procédé à leur vérification (2).

Les pouvoirs de l'autorité centrale s'étendent, d'après la définition même donnée par la loi de 1879, « à toute personne ou corps de personnes qui reçoit ou dépense des sommes d'argent provenant de taxes locales ». Quant aux bourgs municipaux, le *Local Government Board* ne peut réglementer la tenue de leurs comptes, qu'autant qu'ils agissent en vertu des lois d'hygiène et des lois sur l'enseignement.

Malgré la généralité des termes du *District Auditors Act*, l'autorité centrale usa peu de son pouvoir réglementaire, et les ordonnances de 1867, 1880 et 1881 sont les seules à contenir les principes généraux de la comptabilité des localités. En réalité, une grande diversité règne dans la tenue des comptes locaux, et, en fait un seul principe d'ordre général domine la

1. *Local Taxation Returns Acts* de 1860 et 1877; l'art. 245 du *Public Health Act* de 1875. Art. 28 du *Municipal Corporations Act* de 1882. Art. 58 du *Local Government Act* de 1894.

2. A l'heure actuelle, les plus importants de ces règlements de comptabilité sont ceux du 14 janvier 1867, pour les compte des *Overseers* et des *Guardians* ; des 22 mars 1880 et 8 mars 1881, pour ceux des Conseils de districts urbains.

comptabilité locale : tout comptable doit exclure des comptes de l'année financière les recettes effectuées et les paiements faits après le 31 mars. Frappé de l'insuffisance des règlements, le Président du *Local Government Board* nomma en 1907 une commission chargée de procéder à une enquête sur la comptabilité des localités et de fixer les réformes utiles à y apporter (1).

Cette commission se rendit compte rapidement que ce défaut d'unité dans la comptabilité locale était dû à la vague terminologie des *Acts* du Parlement et à l'absence de définitions suffisamment précises. Elle fut d'avis que la variété des règles suivies compliquait la tâche des inspecteurs gouvernementaux au point de compromettre parfois l'efficacité du contrôle lui-même. La commission, s'inspirant des systèmes en vigueur et s'efforçant de se rapprocher le plus possible des désirs exprimés par les localités, rédigea dans son rapport du 8 juillet 1907 une série de règles et de principes, et détermina les points sur lesquels devraient porter à l'avenir les ordonnances réglementaires du *Local Government Board*. Depuis cette époque, l'autorité centrale s'efforça de réaliser petit à petit l'œuvre que lui avaient tracée les rapporteurs de 1907, et quelques règlements vinrent apporter, d'une façon heureuse, quelques simplifica-

1. Rapport du *Départemental Committee on Accounts* 8 juillet 1907 publié comme Papier parlementaire, Partie XXXVII, vol. I, Col. 3614 ; Vol. II, Col. 3615. Voir également sur la façon dont sont tenus et devraient être tenus les comptes locaux : *Auditing, a Practical Manual for Auditors* par Lawrence, R. Dicksee, 8^e édit. London 1909, p. 135 et suiv.

tions dans la comptabilité des autorités locales (1).

Chargé de diriger les localités dans la tenue de leurs comptes, le *Local Government Board* a également pour mission de s'assurer de leur régularité, de leur exactitude. A cet effet, en vertu du *District Auditors Act* de 1879, le Président de ce département ministériel nomme des inspecteurs et, si le besoin s'en fait sentir, des *Assistant Auditors*. En règle générale, ces agents sont choisis parmi les avocats et les avoués, en sorte que, comme on l'a fait remarquer, s'ils ont une compétence juridique incontestable, ils manquent quelquefois de compétence financière (2). L'Angleterre et le Pays de Galles sont divisés en régions (3), et à la tête de chacune d'elles se trouve un auditeur chargé de vérifier les comptes des autorités locales qui y sont comprises (4).

1. En outre, l'ordonnance générale du 20 juin 1910 relative aux comptes des Unions.

2. Dans un certain nombre de cas, les inspecteurs gouvernementaux ont été reconnus incapables de relever de grosses erreurs matérielles de comptabilité : Dicksee (L. R.) *Auditing, with Special Reference to the Accounts of Local Authorities*; rapport présenté à la première section du congrès de Bruxelles, I. 4. 8.

3. Le *Local Government Act* de 1888 a prévu six districts pour la vérification des comptes des comtés. Pour la vérification des comptes des autres autorités, il n'existe pas moins de cinquante et un districts.

4. Les autorités de la loi des pauvres soumises au contrôle financier sont : Les gardiens de la loi des pauvres ; les *Overseers* et les fonctionnaires paroissiaux, en ce qui concerne l'assistance, l'éclairage et les sépultures ; les commissaires des bibliothèques publiques ; les directeurs des écoles de la loi des pauvres. — les principales autorités des lois d'hygiène soumises à un contrôle financier sont : les Conseils de comté et leurs commissions ; les commissions de surveillance des asiles de comté ; les Conseils municipaux, en vertu de l'*Education Act* de 1902 ; les Conseils de districts urbains ; les Conseils de

Lors de la vérification, l'inspecteur peut appeler à comparaître devant lui toute personne qu'il croit susceptible de lui donner des renseignements utiles, et se faire présenter tous les livres, notes et documents qui seraient de nature à éclairer le résultat de ses recherches. En outre, les contribuables paroissiaux ont le droit d'assister à l'examen des comptes des *Overseers* de leur paroisse, comme les contribuables des districts à celui des comptes des autorités locales d'hygiène. Intéressés à la bonne gestion des deniers qu'ils versent aux administrateurs locaux, ils peuvent fournir des renseignements utiles à l'inspecteur et l'aider ainsi à découvrir les erreurs qui auraient pu se glisser dans les comptes, souvent forts compliqués, des corps locaux.

Les devoirs des inspecteurs des finances peuvent se ramener à trois principaux : ils ont à relever les erreurs matérielles de comptabilité, à entendre les réclamations des contribuables, et enfin à s'assurer que les dépenses faites ne sont ni illégales, ni exagérées.

Suivant l'opinion des inspecteurs les plus autorisés, le contrôle de la comptabilité des localités est un travail fort minutieux, car les marchés conclus par les autorités locales sont si nombreux et si variés qu'il est impossible de se contenter d'un examen ra-

districts ruraux ; les Conseils et assemblées des paroisses ; les autorités sanitaires des ports ; les commissions des hospices. — V. pour les détails de réglementation : *Encyclopædia of L. G. B. Requirements and Practice* par Wood (A.-E.) et Johnson (T.-R.) 1908, vol. I, p. 43 et suiv., *Encyclopædia of Local Government Law*, par Joshua Scholefield, 1903, vol. I, p. 77 et suiv.

pide, d'autant plus que, comme le fit remarquer Mr W. Edmonds, dans une leçon sur les comptes des *Corporations*, ce sont les petits paiements qui sont le plus souvent entachés d'irrégularité (1). Tenue des livres de compte, régularité des paiements, exactitude des versements, autant de matières sujettes à vérification. Une erreur matérielle est-elle constatée, l'inspecteur ne peut faire la correction voulue qu'au cas où le comptable refuserait d'y procéder lui-même. Si des doutes sont possibles sur la véracité ou l'authenticité des comptes présentés, l'auditeur a le droit de faire toute enquête qui lui semble nécessaire et même il peut enjoindre à un fonctionnaire local de certifier l'exactitude des documents : un refus de la part de ce dernier le rendrait passible d'une amende (40 shillings), une déclaration mensongère entraînerait la peine de parjure (2).

Aux termes de la loi des pauvres de 1844 et de la loi sanitaire de 1875, les auditeurs sont tenus de statuer sur les réclamations que pourraient leur faire les contribuables et les objections qu'ils auraient à formuler contre les comptes soumis à la vérification (3). Mais ce n'est pas là, avec le contrôle de la comptabilité, la tâche la plus difficile qui incombe à un inspecteur des finances locales. Bien plus délicat est le devoir qui lui est départi de rechercher si les dépen-

1. Lawrence R. Dicksee : *Auditing. A Practical Manual for Auditors*, 1909, p. 137.

2. Peines prévues par art. 33 du *Poor Law Amendment Act* de 1844 et art. 247 § 5 du *Public Health Act* de 1875.

3. L'appel est possible de la décision de l'inspecteur au Bureau du Gouvernement local.

ses entreprises par les localités ne sont pas contraires aux lois et surtout si elles ne sont pas excessives. Faire respecter la loi et la raison, sans provoquer le mécontentement des Conseils locaux jaloux de leur liberté, c'est ce qui constitue souvent le point le plus périlleux de la fonction d'inspecteur.

La loi a armé les agents du Gouvernement central de pouvoirs très larges et en a presque fait des juges. En effet, toutes les fois qu'ils relèvent une irrégularité entraînant une perte pécuniaire pour la localité, chaque fois qu'ils trouvent un paiement illégal, une dépense non autorisée, ils doivent non seulement refuser leur approbation, mais en rendre les agents fautifs pécuniairement responsables. L'inspecteur constate-t-il qu'une dépense est excessive, il peut la réduire à un chiffre raisonnable et mettre le surplus du paiement au débit du fonctionnaire qui a passé le contrat ou du Conseil qui l'a autorisé.

Le nombre des cas dans lesquels les inspecteurs ont refusé leur approbation à des dépenses faites par les autorités locales, s'élevait, pour l'année financière 1910 au chiffre de 2.207 (1). Parmi les nombreux exemples qu'offrent les rapports annuels de l'autorité centrale, l'un des plus curieux est certainement celui qui est mentionné dans le rapport de 1907. Mieux que tout autre, il montrera l'importance de la responsabilité pécuniaire que peuvent encourir les autorités locales, lorsqu'elles gèrent mal leurs finances : Les gardiens des pauvres de Hamlet of Mile End Old Town avaient acheté un certain nombre de

1. 40^e rapport annuel du *L. G. B.* Part II, p. LXXVIII.

maisons pour y loger des enfants assistés. L'état de délabrement de ces maisons les rendant impropres au but pour lequel elles avaient été acquises, des réparations furent entreprises ; on profita même de la présence des ouvriers pour repeindre et mettre à neuf l'infirmerie. Enfin, une importante commande de charbon fut passée pour assurer le chauffage des nouveaux bâtiments. L'époque du contrôle des comptes arrivée, l'inspecteur des finances, après des recherches minutieuses, ne tarda pas à se convaincre que les dépenses engagées étaient exagérées : le prix d'acquisition des immeubles était trop élevé ; quant aux réparations, les unes étaient superflues, les autres payées trop cher ; le marché de charbon était trop considérable et le prix trop élevé pour la qualité livrée. Il refusa d'approuver la totalité de la dépense, et rendit les gardiens de Hamlet responsables de cette mauvaise gestion financière : en conséquence, ramenant les dépenses des réparations à un chiffre normal, il en mit le surplus à la charge des gardiens, soit une somme de 197 livres, à laquelle il ajouta £ 170 représentant la partie du prix payé en trop pour acquitter le marché de charbon (1).

Cette responsabilité pécuniaire effective des agents et des Conseils locaux les rend attentifs à la gestion des intérêts qui leur sont confiés, et donne à l'autorité centrale un moyen efficace pour mettre un frein au gaspillage des deniers du contribuable. Introduit par

1. Sur cette affaire Cf. le rapport F.-J. Willis, inspecteur du Bureau du Gouvernement local, 21 janvier 1908, imprimé comme Papier Parlementaire Cd 4011.

les lois de 1834, 1848 et 1875, ce système de contrôle a été maintenu lorsque les corps locaux furent rendus électifs, mais si le législateur considéra comme prudent de laisser les comptables responsables de leurs actes, il leur donna des moyens de défense et apporta certaines limites aux pouvoirs des inspecteurs gouvernementaux.

Interprétant la loi, la jurisprudence a dégagé certaines règles qui viennent restreindre les pouvoirs des inspecteurs. Il fut reconnu dans une affaire en 1898 (1) que « l'on ne pouvait pas rendre pécuniairement responsables les personnes qui n'avaient pas un contrôle direct et immédiat sur les fonds sur lesquels avait été imputé le paiement illégal ». Tout récemment en 1908 (2), il fut décidé que les pouvoirs des inspecteurs ne pouvaient s'exercer qu'en ce qui concerne les dépenses et les comptes, et que, lorsqu'il s'agissait des comptes d'un Conseil, c'était le corps local tout entier qui était responsable et non pas un des membres plus particulièrement que les autres ; enfin, les auditeurs ne peuvent refuser de sanctionner une dépense qu'au moment du contrôle, et ils n'ont pas le droit de revenir sur un compte déjà vérifié et approuvé (3).

Les pouvoirs des inspecteurs ont été ainsi circonscrits peu à peu par la pratique dans des limites qui commencent à se préciser ; mais ces fonctionnaires n'en resteraient pas moins fort redoutables

1. Affaire R. (O'Leary). v. Calvert 1898, 2 *Irish Law Reports* 266.

2. R. v., Carson Roberts 1908, 72 *The Justice of the Peace* 81.

3. A moins cependant qu'il n'y ait eu fraude de la part du comptable, et altération des documents.

pour les localités, s'ils jugeaient en dernier ressort. Par prudence, le législateur a permis l'appel. Toute personne qui a subi un préjudice du fait de l'approbation ou du refus d'approbation d'un compte, ou qui s'est vu condamner à un paiement quelconque, peut en appeler (4) de la décision de l'inspecteur à la Division du Banc du Roi de la Haute-Cour, au moyen d'un *Writ of Certiorari*. Mais, comme cet appel est onéreux et compliqué, le législateur a permis d'en appeler au Bureau du Gouvernement local. C'est donc, en pratique, l'administration supérieure elle-même qui connaît des décisions de ses agents.

Toute personne désirant faire appel doit demander à l'auditeur, si celui-ci ne l'a déjà fait lui-même, de formuler ses critiques sur le livre où est inscrit le compte désapprouvé. Elle doit ensuite en envoyer copie au *Local Government Board*, en y joignant les arguments à l'appui de son appel et tous les documents qui seraient de nature à renseigner l'administration centrale. Le Bureau du Gouvernement local peut prendre plusieurs partis : confirmer les décisions des inspecteurs ou les annuler. Ce sont là les deux conséquences normales de l'appel ; en outre, l'autorité centrale, tout en constatant que son agent a eu raison de désapprouver le compte et de rendre le comptable ou le Conseil pécuniairement responsables de la faute commise, peut faire remise de la condamnation, soit dans son entier, soit en partie, si elle considère que cette mesure constituera un avertissement

4. Art. 35. *Poor Law Amendment Act* de 1844. Art. 247 § 8 du *Public Health Act* de 1875.

capable de rendre l'autorité locale plus prudente à l'avenir. Voici un exemple : Un Conseil (1) avait passé un marché entraînant une dépense dont le montant excédait de beaucoup le chiffre de l'emprunt émis pour le couvrir, fatalement l'argent avait manqué pour faire face au dépassement ; le Conseil, ayant perdu le procès qu'il avait engagé et s'étant vu condamner à exécuter le marché dans son intégralité, fut contraint de demander au Bureau du Gouvernement local l'autorisation d'émettre un supplément d'emprunt. L'autorisation fut accordée, mais la vérification des comptes arrivée, l'inspecteur, considérant que le contribuable local ne devait pas avoir à supporter les conséquences des fautes de ses administrateurs, mit à la charge des conseillers le montant des intérêts du nouvel emprunt et celui des frais du procès. On interjeta appel : le Gouvernement central rendit hommage à la sagacité de son inspecteur, mais considéra qu'il était plus équitable de rapporter la condamnation, et engagea les agents locaux à être plus prévoyants et à mieux respecter dans l'avenir les règles normales de la comptabilité.

Le nombre de ces appels est relativement très élevé (2). En 1910, il atteignait le chiffre de 785, et, en 1911, le chiffre de mille était dépassé ; mais dans tous les rapports annuels on rencontre cette phrase deve-

1. Rapport annuel du *Local Government Board*.

2. En 1904-1905, le *Local Government Board* eut à statuer sur 882 appels. Sur ce nombre, 874 étaient dirigées contre des condamnations pécuniaires : 716 furent confirmées, mais la condamnation en fut atténuée ou remise, 79 furent confirmées purement et simplement et 55 furent annulées.

nue de style : « Nous devons observer que dans la plupart des cas où nous reconnaissons le bien fondé de la décision de nos inspecteurs, nous décidons, en juge équitable, de faire remise en totalité ou en partie des condamnations pécuniaires prononcées, comme nous en donne le droit l'article 4 du *Poor Law Audit Act* de 1848 et nombre d'autres lois. » Ainsi donc, bien que l'autorité centrale cherche avant tout à faire respecter la loi, elle sait tempérer de bienveillance la sévérité à laquelle elle est tenue. La raison et l'équité lui servent de ligne de conduite.

Toutefois, pour diminuer le nombre des cas sur lesquels les contrôleurs ont à statuer et partant le nombre des appels, en 1887, le *Local Authorities (Expenses) Act* est venu décider que les dépenses des autorités locales soumises au contrôle des inspecteurs ne pourraient être désapprouvées par ces derniers, si elles avaient été préalablement sanctionnées par le Bureau du Gouvernement local. Généralement, en effet, l'intervention de l'autorité centrale est sollicitée toutes les fois qu'une dépense irrégulière a été engagée de bonne foi. Il arrive même souvent qu'un inspecteur doutant de la légalité d'une dépense, suspende pour quelque temps son contrôle, pour permettre aux agents locaux de demander à l'autorité centrale de confirmer la dépense douteuse.

Lorsque l'inspecteur des finances a achevé de contrôler les comptes d'une autorité locale, il doit mentionner le résultat de son inspection et les mesures qu'il a prises dans un rapport qu'il envoie au *Local Government Board*. En outre, il est tenu de signer les comptes vérifiés et de certifier par écrit leur exacti-

tude, quand aucune erreur n'y a été relevée. Une dépense illégale a-t-elle été faite, il signe le certificat suivant :

« Je certifie par la présente que, dans le compte de A. B..., comptable de la paroisse de..., j'ai désapprouvé la somme de £... et en ai reporté la charge sur le dit A. B... » ou encore, s'il ne s'agit pas d'un comptable :

« Je certifie par la présente que dans le compte de l'Union... j'ai refusé d'approuver la somme de £... comme étant un paiement illégalement imputé sur les fonds de ladite Union, et que j'ai trouvé que C. D... a autorisé ce paiement illégal: en foi de quoi, j'ai mis à la charge de C. D... la dite somme (1). »

Comment sont recouvrées les sommes qui ont été certifiées comme dues par les agents responsables? Ce sont les juges de paix qui délivrent les titres exécutoires : c'est là une obligation pour eux, et ils n'ont pas le droit de modifier en quoi que ce soit la décision des inspecteurs. La procédure du recouvrement commence immédiatement après que la décision a été rendue, à moins qu'appel n'ait été interjeté dans les délais voulus. La saisie et la vente des biens des personnes déclarées responsables permettent aux créanciers de rentrer dans leurs fonds. Au cas d'insolvabilité totale ou partielle, la peine d'emprisonnement pour dette peut être prononcée par le juge de paix (2).

1. Pour la jurisprudence, V. Alex. Glen, *The Law of Public Health*, 1906, vol. I, p. 807. Lumley E. et Macmorran A., *The Public Health Acts*, 1908, vol. I, p. 558.

2. *Poor Law Audit Act* de 1848.

On n'a pas été sans faire remarquer que ce système de contrôle financier avait l'inconvénient de n'intervenir qu'après coup et de ne pouvoir prévenir les dépenses illégales. Il semble cependant que ce soit le seul système pouvant s'harmoniser avec le régime des libertés locales. Introduire un contrôle préventif, ce serait limiter les pouvoirs financiers des autorités locales, et faire un pas vers les dépenses obligatoires. Au surplus, la crainte des responsabilités pécuniaires n'a-t-elle pas pour effet de prévenir les fautes ?

CHAPITRE II

Limitations apportées aux pouvoirs de taxer et d'emprunter.

Ce n'est pas tout que d'assurer le fonctionnement d'une comptabilité régulière. Il convient également, par un contrôle préventif, d'empêcher les autorités locales d'engager, même en restant dans la légalité, des dépenses excessives et de compromettre par leur prodigalité les intérêts qui leur sont confiés. Une bonne gestion financière est, toute proportion gardée, aussi indispensable pour une paroisse ou un bourg que pour l'État lui-même. Aussi, dans tous les pays, constate-t-on que le législateur, en garde contre l'incompétence financière des administrateurs locaux, a essayé de diminuer le plus possible la tentation que ceux-ci pourraient avoir de gaspiller l'argent du contribuable. Les Parlements furent d'autant plus soucieux de prévenir les prodigalités des localités que le contribuable local est en même temps contribuable national. Un Conseil local libre d'augmenter le montant des taxes locales, libre d'émettre des emprunts, ne serait-ce pas la porte ouverte aux abus et un danger également pour le Trésor national ! Ployant sous le faix des taxes locales, le contribuable serait-il

encore en mesure de faire face aux impôts d'État ?

Toute localité, comme tout État, dispose de deux catégories principales de ressources. L'une est normale : les produits du domaine et les impôts ; l'autre extraordinaire : les emprunts. Restreindre le pouvoir qu'ont les autorités locales d'augmenter le montant de leurs impôts, ne leur permettre de contracter des emprunts qu'après en avoir reçu l'autorisation, telles sont les mesures qui sont de nature à diminuer les chances de mauvaise gestion financière de la part des localités. Cette double limitation se retrouve dans tous les pays, mais l'importance qu'on lui a donnée dépend du régime administratif qui est en vigueur. On peut constater également d'une façon générale, quel que soit le degré de centralisation ou d'autonomie locale, que le pouvoir d'emprunter est plus étroitement limité que celui de taxer. Cela tient à ce que l'emprunt a toujours été considéré comme une source de recettes exceptionnelle qui engage dangereusement l'avenir, tandis que les impôts n'engagent que le présent et sont une source normale de revenus.

Dans les pays continentaux, et particulièrement en France, les localités ne bénéficient pas, en règle générale, du produit d'impôts spéciaux, et les fonds locaux sont alimentés par une adjonction de centimes additionnels aux impôts d'État ; en outre, le législateur fixe une limite maximum à ces centimes, de sorte que les libertés financières des localités étant très restreintes, leur activité est forcément très limitée (1).

1. Dans certains États des États-Unis, des limites ont été apportées au pouvoir de taxer des localités : *L'Act* de 1885 dans l'État de Massa-

Un tel système d'assujettissement financier ne pouvait trouver sa place en Angleterre. La forme principale qu'y revêt l'impôt local est le *Rate* assis sur la propriété foncière (2). Le type de cet impôt local est le *Poor-Rate* créé en 1601 pour fournir des ressources nécessaires à l'assistance publique. Depuis cette époque, toutes les fois qu'il a été nécessaire de recourir à l'impôt, pour donner des ressources à des patrimoines administratifs locaux, on a fait des additions au *Poor-Rate* (3), si bien que les autres taxes locales apparaissent plutôt comme des annexes de la taxe des pauvres que comme des taxes spéciales.

Les autorités locales disposant d'impôts indépendants, on serait tenté de croire que le législateur a fixé certaines limites que ne doivent pas dépasser les Conseils locaux dans la détermination du montant de la taxe. Ce serait là une erreur. A cet égard, les autorités locales jouissent d'une liberté fort étendue, et les restrictions apportées à leurs pouvoirs de taxer ne sont qu'exceptionnelles. En effet, de telles limites cadreraient mal avec la nécessité dans laquelle elles sont de subvenir à l'entretien des principaux services publics.

chussetts décide que « les taxes assises sur la propriété dans toutes les villes (sauf quelques exceptions mentionnées), ne doivent pas dépasser par an 12 dollars par mille dollars de valeur moyenne de propriété taxable pendant les trois années précédentes ».

2. Une autre forme consiste en prélèvements sur les impôts d'État. Ils paraissent être le résultat d'une transformation des anciennes subventions du Trésor en recettes assignées. V. plus loin, chap. III, *Les Grants in Aid*.

3. G. Jèze : *Cours élémentaire de sciences des finances et de législation financière française*, Paris 1910, p. 973.

Exceptionnellement, le législateur a fixé un maximum au produit de certaines taxes spéciales : ainsi, la série de lois connues sous le nom d'*Adoptive Acts*, concernant l'aménagement de bains ou de bibliothèques publiques, fixent un maximum aux taxes qui peuvent être levées pour faire face aux différentes dépenses que ces services entraînent. Dans d'autres cas, le législateur a usé d'un moyen détourné et a fixé un maximum, non au montant de la taxe destinée à faire face à la dépense, mais au montant de la dépense elle-même. C'est ainsi que la loi de 1894 sur le Gouvernement local décide dans son art. 11, § 3 : « La somme à percevoir, durant une année financière locale par un Conseil de paroisse pour ses dépenses, n'excèdera pas une somme égale à une taxe de 6 *pence* par livre au commencement de l'année, et, pour l'objet de cette disposition, l'expression dépenses comprend toute espèce de charge annuelle, principal ou intérêt, résultant d'un emprunt ». De même, la loi de 1902 avait fixé une limite de 2 *pence* par livre à la contribution annuelle levée par le Conseil de comté, « pour aider aux dépenses d'enseignement autre que l'enseignement élémentaire » ; cette limitation fut supprimée en 1907.

Les restrictions apportées aux pouvoirs de taxer des autorités locales sont donc extrêmement rares, et, à ce point de vue, le contrôle financier est réduit à son minimum. Cependant, devant le rapide accroissement des taxes locales, principalement dans les villes, certains auteurs anglais considèrent qu'il serait peut-être désirable aujourd'hui d'établir un contrôle plus sérieux : mais il n'est pas facile de

trouver celui qui serait le mieux approprié à la situation. « Une limitation législative ne donnerait pas de bons résultats, car les besoins des villes importantes sont très variables et augmentent continuellement ; quant à un contrôle uniquement administratif, il entraînerait une opposition trop vive de la part des localités. Il semble donc que le seul remède soit la résistance du contribuable et la pression qu'il peut exercer sur les Conseils locaux(1). »

Toute différente est la législation anglaise en ce qui concerne les emprunts : contrôle législatif et contrôle administratif sont réunis pour empêcher les autorités locales d'user à la légère de ce procédé. Quelque soucieux que l'on puisse être de laisser les localités aussi libres que possible, on est forcément obligé de reconnaître que l'emprunt est dangereux pour l'autorité locale qui y a recours d'une façon inconsidérée, et que les embarras financiers d'une localité ont leur répercussion sur les finances nationales, puisque les budgets locaux et le budget d'État sont solidaires. Mais, que l'on jette un coup d'œil sur les statistiques, et l'on voit que, dans la pratique, malgré ces dangers, les localités recourent à l'emprunt, et ceci de plus en plus. C'est là un fait général incontestable : En France, la dette locale s'est sensiblement accrue depuis vingt-cinq ans. En Angleterre, de 285 millions de livres en 1895, elle était de 465 millions en 1905 et de 512.487. 522 en 1910.

Chercher à déterminer quelles sont les raisons

1. *Local and Central Government*. Percy, Ashley London 1906 p. 364 et 365

qui poussent les localités à recourir à l'emprunt, sortirait du cadre de ce travail ; qu'il nous suffise de constater que le caractère de plus en plus économique des groupements locaux, que la municipalisation de plus en plus complète des services industriels, incitent les localités à recourir à l'emprunt pour répartir les charges financières sur un grand nombre d'années, au lieu de s'adresser à l'impôt qui trop souvent manque d'élasticité. Employé sagement, l'emprunt peut devenir un placement industriel dont les autorités locales peuvent retirer les plus grands bénéfices, mais il est souvent des expériences malheureuses, des entreprises téméraires. Mieux vaut prévenir les catastrophes financières que d'avoir à en supporter les conséquences, quitte à atteindre les autorités locales dans leur autonomie. Un contrôle préventif sérieux apparaît donc comme nécessaire, pour atténuer les dangers provenant des tendances qu'ont les corps décentralisés à s'endetter, et pour protéger le contribuable local lui-même contre les conséquences d'une mauvaise question financière.

Le législateur anglais a donc décidé (1) que, pour recourir à l'emprunt, les autorités locales devraient non seulement en avoir reçu légalement le pouvoir, mais être autorisées spécialement par l'autorité centrale. Il a en outre décidé que cette autorisation ne

1. Ces textes sont : Sect. 233, 234, 235 du *Public Health Act* de 1875. Sect. 105, 106, 109, 112, 113, 120 et 236 du *Municipal Corporations Act* de 1882. Sect. 69 du *Local Government Act* de 1888. Les sect. 2 et 7 du *Poor Law Act* de 1839 (52-53 Vict., c. 56). Les sect. 1 et 2 du *Poor Law Act* de 1897 (60-61 Vict., c. 29). Les sect. 11 et 12 du *Local Government Act* de 1894.

peut être accordée que s'il s'agit de travaux permanents ; il a même fixé, dans certains cas, le montant des emprunts dont l'émission peut être autorisée (1) et il a déterminé une période maximum d'amortissement.

La tâche qui a été de ce chef confiée au Gouvernement central, montre le souci qu'a eu le Parlement d'empêcher les localités de détruire leur crédit, et de les guider dans les travaux qu'elles veulent entreprendre. Avec son état major d'inspecteurs, d'ingénieurs, de médecins, le *Local Government Board* est à même de se rendre compte de l'utilité des travaux que désire faire une localité et de régler, suivant le résultat de son enquête, les conditions de l'emprunt destiné à en couvrir les frais.

Le rôle du Gouvernement central apparaît sous un double aspect : examiner si l'emprunt est légal, s'il n'est pas exagéré, s'il répond à un travail utile, et, d'autre part, fixer les conditions dans lesquelles il devra être amorti, en prenant comme base l'état des finances de la localité demanderesse.

Pour être à même de donner en pleine connaissance de cause l'autorisation sollicitée, le *Local Government Board*, dans tous les cas où un *Act* exige son intervention, a pris soin de régler la procédure à suivre par les localités. Il ressort de cet ensemble de règlements que, toutes les fois qu'une autorité lo-

1. Le *Public Health Act* de 1875 décide (Sect. 234, § 2) que le montant total des emprunts contractés par une autorité locale aux termes des lois sanitaires, ne doit pas dépasser le montant de 2 années de la valeur imposable des immeubles du district et que le délai de remboursement ne doit pas dépasser 60 ans.

cale désire émettre un emprunt, elle doit communiquer au Bureau Central, avec les plans et devis de l'entreprise projetée, un état détaillé de sa situation financière, comprenant le rendement de ses taxes, le chiffre moyen de ses dépenses annuelles et le montant de ses dettes existantes (1). « Toutes ces années dernières, peut-on lire dans le trente-neuvième rapport annuel du *Local Government Board*, nous avons exigé des autorités qui veulent emprunter de nous faire savoir, dans le détail, la manière dont elles se proposent de dépenser les emprunts que nous sommes sollicités d'autoriser, et dans tous les cas où la question de la nécessité des travaux n'a pas déjà été tranchée par un autre département ministériel (*Board of Trade* par exemple), nous avons toujours pris soin d'examiner attentivement si le travail projeté était raisonnable et utile. Nous avons toujours demandé à être renseigné sur le prix des travaux. Malgré les informations nombreuses que nous recevons sur ces points, nous avons, dans la majorité des cas, fait mener par nos inspecteurs des enquêtes locales, après l'avoir notifié aux localités intérieures. Enfin, avant d'accorder notre autorisation, nous avons souvent exigé des localités qu'elles nous informent des arrangements qu'elles avaient pris pour l'acquittement de leur dette existante, si elles en avaient une. »

Ce n'est pas une médiocre tâche que celle qui incombe chaque année au Gouvernement central d'examiner les demandes d'emprunt qui lui sont

1. Pour plus de détails v. *Encyclopædia of Local Government Board Requirements and Practice*. Vol. 1, p. 138 et suiv.

adressées par les autorités locales. Pour l'année 1908-1909 (1), le montant total des emprunts autorisés s'éleva à £ 20.649.692, duquel il faut défalquer une somme de £ 2.082.946 représentant le montant des emprunts dont l'émission fut, pendant cette même période, directement approuvée par le Parlement. Si l'on consulte le dernier rapport annuel du Bureau du Gouvernement local, on constate que, pour l'année se terminant au 31 décembre 1910, les autorités sanitaires furent autorisées par le Bureau Central à emprunter une somme de £ 5.553.363, ce qui constitue une baisse sensible sur les chiffres de 1901, ceux-ci ayant été de £ 13.291.898. En ce qui concerne l'enseignement primaire et supérieur, le montant des emprunts autorisés en 1910 s'élève à £ 1.646.783.

Cette nécessité, pour une localité, de s'adresser à l'autorité centrale, pour obtenir l'autorisation d'émettre un emprunt, est strictement obligatoire, et l'administration supérieure a une liberté entière d'accorder ou de refuser l'autorisation sollicitée. C'est ainsi que dans l'année financière 1909-1910, cinq cent trois demandes d'emprunt furent repoussées, soit partiellement, soit totalement. Ne pas demander l'autorisation exigée par la loi, ou transgresser la défense faite par l'autorité centrale, ce serait, pour la localité en faute, courir le risque d'avoir à couvrir le montant de la dépense au moyen de ses ressources ordinaires, c'est-à-dire grâce au produit de ses taxes. Même

1. 40^e Rapport annuel L. G. B. Part. II, p. 271 et p. LXX, et *The Annual Local Taxation Returns, 1908-1909*, Part. VIII (Imprimé le 7 août 1911).

aventure pourrait arriver à une autorité locale qui commencerait des travaux, concluerait des marchés, avant d'avoir été autorisée à emprunter les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses engagées. S'il y avait pourtant urgence de commencer les travaux, il faudrait que la localité adressât une demande spéciale à l'autorité centrale, en faisant ressortir par des faits précis la nécessité immédiate de l'entreprise projetée. Enfin, si l'autorité locale désire émettre un emprunt, pour permettre le règlement de dépenses déjà faites, il faut qu'elle montre quelles circonstances l'ont amenée à les faire, quelles ressources elle pensait primitivement affecter à leur paiement, et pour quelles raisons celles-ci ont fait défaut.

Examiner les demandes d'emprunt, accorder les autorisations sollicitées, ne constitue pas la seule tâche de l'administration supérieure ; elle a à fixer les conditions dans lesquelles l'emprunt doit être amorti. Il ressort des différentes lois que tout emprunt émis par les localités doit être amorti dans un certain nombre d'années, le législateur ayant voulu éviter la constitution de dettes locales perpétuelles, puisque les emprunts locaux ont pour ainsi dire toujours un caractère industriel.

Tout *Act* qui confère des pouvoirs d'emprunt à des autorités locales, prévoit un laps de temps maximum dans lequel le remboursement devra être effectué. Cette période varie entre dix et soixante ans (1)

1. Le *Public Health Act* de 1875 prévoit une période de 60 ans. Le *Local Government Act* de 1883, une période de 30 ans, et le *Small Holdings and Allotments Act* une période de 80 ans.

et n'atteint que rarement quatre-vingts ans. « Dans les limites ainsi fixées, liberté complète est en général laissée à l'administration supérieure, pour fixer exactement la date de remboursement de chaque emprunt en particulier... Le *Local Government Board* a l'habitude de prendre en considération, lorsqu'il fixe définitivement la période d'amortissement, non seulement la durée probable de l'entreprise, mais aussi l'état de la dette locale, pour que les contribuables futurs ne soient pas trop surchargés (1). »

En 1902, une commission parlementaire fut nommée pour déterminer les règles suivies pour l'amortissement et rechercher les réformes à introduire.

Dans son rapport, cette commission fit ressortir, comme une anomalie fâcheuse, la différence existant entre le maximum d'amortissement de trente ans exigé par le *Local Government Act* de 1888 et celui de soixante établi par le *Public Health Act* de 1875.

« Une telle différence, déclare-t-elle, peut se soutenir attendu que les travaux entrepris en vertu de l'une ou de l'autre loi, ont un caractère de permanence aussi prononcé : Quand pourra-t-on dire que les terrains achetés par un Conseil de ville, agissant comme autorité municipale, sont nécessairement d'une utilité permanente moindre que les terrains achetés par le même conseil, agissant comme autorité sanitaire (2) ? » Si, en 1888, le législateur a cru bon de réduire à trente ans la période maximum d'amortissement, c'était dans

1. Rapport de la Commission parlementaire sur les emprunts locaux 1902. Imprimé comme document parlementaire dans le n° 239, vol. VIII.

2. *Report of the Select Committee 1902*, p. XI.

la crainte que les Conseils de comté ne fussent plus prodigues que les Cours de sessions trimestrielles ; la pratique a montré que cette crainte était vaine. Uniformiser dans ces lois la durée maximum du remboursement à soixante ans, telle fut la solution qui a semblé la meilleure à la commission. Cette période n'est en effet ni trop courte pour laisser supporter à la génération présente tout le poids de dépenses dont bénéficieront les générations futures, ni trop longue pour surcharger ces dernières qui, dans leur temps, auront également à émettre des emprunts pour faire face à des besoins nouveaux.¹

La fixation définitive de la période d'amortissement par l'autorité centrale est une tâche fort délicate, car « en décidant de la durée probable d'une entreprise, les représentants du Gouvernement ont à trancher beaucoup de questions qui sont pure matière à prophéties : le mouvement de la population, les modifications des charges locales, les progrès de la science, les découvertes nouvelles, quelquefois même une simple tempête, voilà une série de causes qui peuvent bouleverser et réduire à néant les calculs et pronostics que l'on croit les plus solidement fondés (1) ». Il parut cependant impossible à la commission de trouver un système pouvant remplacer avantageusement les inspections et les enquêtes que dirige le *Local Government Board* avant d'autoriser les emprunts. « Peut-être, crut-elle bon de faire remarquer, en centralisant tout le contrôle de l'aménagement et de l'entretien des travaux entrepris par les localités

1. *Report of Select Committee 1902*, p. XII, § 33.

entre les mains d'un bureau spécial, pourrait-on trouver là le moyen d'empêcher que les prévisions faites ne soient mises à néant par des modifications postérieures non autorisées, par des exécutions maladroites et fautives, ou par un entretien défectueux; mais la commission ne voudrait pas recommander une telle centralisation qui, nécessitant un renforcement des pouvoirs de l'autorité centrale, irait trop à l'encontre des principes de *Self Government local* (1). »

Pour ce qui concerne les moyens d'amortissement, les autorités locales sont libres de se rallier à celui qui leur semble devoir être le meilleur : annuités, annuités terminables, ou constitution d'une caisse d'amortissement à intérêts composés. Les rapporteurs de 1902 regrettent une liberté aussi complète. Ils considèrent même comme souhaitable que l'autorité centrale ait le pouvoir, en fixant la période de remboursement, d'imposer à l'autorité locale le mode d'amortissement qu'elle considère comme le mieux approprié à la situation financière de la localité. En effet, le remboursement de l'argent prêté pour la période fixée dépend du placement que font les autorités locales des sommes destinées à constituer le fonds d'amortissement. On a vu quelques fois des localités les engager dans l'entreprise dont l'emprunt a servi au début à couvrir les frais, et ne pas pouvoir procéder au remboursement au moment de l'échéance; la baisse du crédit de ces villes fut la conséquence de cette pratique financière. Il paraît donc souhaita-

1. *Report of Select Committee 1902*, p. XII, § 34.

ble que l'autorité centrale, en autorisant la constitution de caisses d'amortissement, ait le pouvoir de déterminer la nature des placements qui devront être faits de ces fonds (1).

Une place à part doit être faite à une loi spéciale qui concerne les emprunts contractés par les localités envers l'État, dans le but de pourvoir à l'exécution de certains travaux : C'est le *Public Works Loan Act* du 13 août 1875 (2).

Toutes les fois qu'une autorité locale désire faire des travaux d'assainissement, construire des docks, des quais, des asiles d'aliénés, des postes de police, des bibliothèques publiques, ou toute autre catégorie de travail ayant un caractère général, elle peut demander aux *Public Works Loan Commissioners* de lui avancer l'argent nécessaire (3). A la nécessité dans laquelle se

1. La pratique ayant également montré la nécessité, dans certains cas, de créer des fonds spéciaux pour faire face aux réparations futures des travaux entrepris, la commission de 1902 émit le vœu de voir cette institution, qui n'est que facultative, devenir obligatoire : l'administration supérieure aurait le droit de fixer le montant des sommes qui devraient constituer le fonds, en prenant en considération le but pour lequel l'emprunt est requis, la période et le mode d'amortissement.

2. 38-39 Vict., c. 89, sect. 35 et 36.

3. Ce système date de 1817 : sous cette législation les commissaires avaient le droit d'avancer jusqu'à £ 300.000 par an pour l'Angleterre et le Pays de Galles ; mais le reliquat du crédit non épuisé se reportait sur l'année suivante, de sorte que le trésor était redevable de sommes assez considérables qu'il pouvait avoir à verser immédiatement sur la demande des localités. La loi de 1875 a modifié ce système et a décidé que les crédits annuels seraient votés en considération des demandes faites pendant l'année précédente et que tout reliquat tomberait à la fin de l'année financière.

trouve la localité de donner comme sûreté, soit une hypothèque sur une de ses propriétés, soit le produit de l'une de ses taxes, s'ajoute celle de demander aux commissaires et au Bureau du Gouvernement local l'autorisation d'émettre l'emprunt projeté. En outre, le pouvoir central a le devoir de veiller à ce que les sommes empruntées ne soient pas détournées de leur but et qu'elles soient intégralement appliquées aux travaux pour lesquels elles ont été demandées (1). La loi de 1878 a complété ces dispositions en donnant pouvoir au gouvernement central, lorsqu'il s'aperçoit qu'une partie des sommes avancées n'a pas été employée, d'ordonner à l'autorité locale de se conformer dans un temps déterminé aux règles fixant l'emploi des fonds, ou de reverser aux commissaires le montant des sommes non utilisées.

Si la localité a affecté une partie de l'emprunt à des travaux autres que ceux pour lesquels il avait été primitivement consenti, le Bureau du Gouvernement local peut ordonner la perception d'une taxe égale au montant des sommes détournées et son affectation au travail prévu. Un *Writ of Mandamus* peut venir renforcer l'ordre émanant de l'autorité centrale. Enfin, la loi de 1881 (2) est venue décider qu'avec l'autorisation des commissaires et de l'administration supérieure, les localités pourraient affecter le surplus des sommes empruntées, mais non utilisées, à des travaux

1. A cet effet, le *Local Government Board* a un large pouvoir d'inspection ; il peut se faire présenter les comptes et tous les documents de nature à le renseigner sur l'emploi des fonds empruntés.

2. 43-45 Vict, c. 38, art. 9.

rentrant dans la catégorie de ceux pour lesquels de tels emprunts peuvent être accordés (1).

La conscience avec laquelle le Gouvernement central s'acquitte de sa mission de contrôle, les garanties qu'il exige, la courte durée d'amortissement qu'il impose en général, sont autant de causes qui ont poussé les autorités locales à essayer de se soustraire au contrôle central et à introduire devant le Parlement des *Bills* privés les autorisant à émettre des emprunts (2). Cette pratique s'est d'autant plus développée que les commissions des *Bills* privés ne procèdent qu'à un examen rapide des demandes, font rarement des enquêtes détaillées et accordent avec plus de facilité des périodes d'amortissement plus longues.

Si l'on peut constater une certaine uniformité dans les périodes de remboursement fixées par l'administration supérieure pour les emprunts émis dans des buts analogues, il n'en est pas de même en ce qui concerne les périodes fixées par les *Acts* privés.

La Commission nommée en 1902, tout en reconnaissant que les commissions parlementaires des *Bills* privés consacrent beaucoup de temps et d'attention aux devoirs qui leur sont imposés, a regretté toutefois que les questions concernant les périodes d'amortissement et les modes de remboursement ne fussent pas discutés par des experts spéciaux. « Les com-

1. Le *Public Works Loans Act* de 1911, 1-2 Geo. V., c. 17 a élevé à 50 ans au lieu de 30, la période maxima de remboursement des emprunts.

2. A rapprocher de ce que nous avons dit précédemment, 1^{re} partie 1^{re} section.

missions actuelles, suivant l'opinion des rapporteurs, n'ont aucun technicien pour les conseiller et les diriger dans l'examen des projets et des calculs qui leur sont soumis, et il n'y a personne pour appeler leur attention sur l'effet probable de leurs décisions dans l'avenir. Bien souvent leurs seuls guides pour fixer la période de remboursement sont :

« 1° Le rapport du Gouvernement central dont les experts n'ont pas eu l'occasion, d'après les règles mêmes de procédure des *Bills* privés, d'examiner les plans des travaux pour lesquels l'emprunt est demandé, ni de procéder à une enquête locale ;

« 2° Les statistiques indiquant les périodes fixées par les commissions précédentes, mais dans des circonstances qui n'y sont pas relatées (1). »

Il est facile de se rendre compte que ceux qui proposent les *Bills*, demandent souvent des sommes plus considérables qu'il ne serait nécessaire, essayent d'obtenir des périodes d'amortissement très longues et que souvent l'emprunt demandé, étant destiné à faire face à plusieurs sortes de travaux de différente importance et de durée variable, la commission n'est pas renseignée sur la quotité de l'emprunt qui doit être affectée à chaque article en particulier. Ce défaut de contrôle pousse les autorités locales à s'adresser au Parlement plutôt qu'au *Local Government Board*, surtout dans les cas où elles ne sont pas sûres de se voir accorder par l'autorité centrale l'autorisation sollicitée. Le *Select Committee* de 1902 vit dans l'accroissement des *Bills* privés destinés à sanctionner

1. *Select Committee Report* 239, p. 15.

des emprunts locaux, un danger pour les finances et le crédit des localités. Il demanda à cet égard une révision des règlements des Chambres. Il proposa que « dans tous les cas où les statuts généraux ne sont pas applicables, et dans ceux où les périodes qu'ils ont fixées ne sont pas suffisantes, les autorités locales soient obligées de demander l'autorisation d'émettre l'emprunt par *Bill* privé » (1), que cette autorisation ne soit accordée qu'aux seuls cas où les conditions prévues par les *Acts* généraux ne sont pas suffisants, et que les commissions des *Bills* privés, à moins qu'elles n'entreprennent une enquête détaillée, laissent à l'administration centrale le soin de fixer l'exacte période de remboursement de l'emprunt projeté. Enfin, un moyen de diminuer l'engouement des localités pour les *Bills* privés, serait de les forcer à rembourser dans les cinq ans au maximum le montant des frais d'introduction d'un tel *Bill* (2).

Ces réformes n'ont pas encore été introduites dans les règlements des Chambres. Le n° 173 a du *Standing Orders* de la Chambre des communes prévoit que, dans le cas où un *Bill* propose de conférer le pouvoir d'emprunter à une autorité locale, le comité d'examen doit rechercher : 1° si le *Bill* n'assigne pas

1. *Select Committee Report* 1902, VIII, § 53, p. 15 et 16.

2. La Commission de 1902 avait pensé un moment établir une échelle de périodes maxima à laquelle devaient se référer les *Bills* privés, mais elle y renonça doutant qu'une telle échelle ne fût respectée dans beaucoup de cas. Elle trouva en outre qu'il serait particulièrement difficile d'entrer dans tous les détails des travaux possibles, en tenant compte des différences qui devraient fatalement exister entre l'acquisition de constructions déjà édifiées et l'entreprise de travaux à faire *Report*, § 56, p. 16.

un délai de remboursement excédant soixante ans, terme que le comité ne doit permettre en aucun cas de dépasser, ou n'assigne pas un délai hors de proportion avec la durée des travaux à exécuter ; 2° si le *Bill* ne donne pas le pouvoir d'emprunter en vue d'objets pour lesquels ce pouvoir existe déjà, ou peut être obtenu en vertu d'*Acts* généraux, sans soumettre l'exercice de ce pouvoir à l'approbation de l'autorité centrale.

Ce contrôle tant administratif que parlementaire n'a pas entravé le développement croissant de la dette des localités, et si l'on compare dans les différents pays le montant de la dette locale par rapport au chiffre de la population, on trouve que l'Angleterre a la dette locale la plus considérable. Il faut en chercher la raison dans les charges énormes auxquelles les localités ont à faire face. Quelquefois même, taxes et emprunts réunis permettent à peine la réalisation des travaux que le législateur a laissés à la charge des autorités locales. Certaines localités, soit par découragement, soit par souci de ne pas augmenter leurs dettes et leurs taxes, préfèrent rester dans l'inaction. C'est alors qu'apparaît le contrôle financier sous sa troisième forme. L'intérêt général réclame un minimum d'administration ; pour l'obtenir, il faut pousser les localités à remplir aussi consciencieusement que possible les devoirs qui leur incombent : on y arrive à l'aide de subventions. C'est à quoi nous consacrons le chapitre qui suit.

CHAPITRE III

Le Système des « Grants in Aid »

Convaincre le contribuable local de la nécessité d'augmenter le montant de ses impôts pour assurer le meilleur fonctionnement d'un service public, n'est pas toujours tâche aisée. La pratique a dégagé peu à peu en Angleterre un système permettant au gouvernement d'amener indirectement les autorités locales à gérer convenablement les services essentiels mis à leur charge : c'est le système des *Grants in Aid* (1). L'État vient en aide au contribuable local en subventionnant annuellement certains services, mais, en retour, il étend sur eux son contrôle et fixe un minimum de conditions de fonctionnement indispensable pour mériter la subvention.

Mais ce n'est pas là l'unique origine du *Grant in Aid*. On peut constater, dans tous les pays, une tendance générale des Parlements à dissimuler, pour mettre leur réputation à l'abri, le montant total des dépenses publiques, soit en les répartissant dans des budgets spéciaux, soit en en faisant supporter une partie par les budgets locaux. C'est à quoi le législa-

1. Un ouvrage remarquable vient d'être publié sur cette question par M. Sidney Webb. London 1911, *Grants in Aid*,

teur anglais n'a pas manqué : fort des pratiques anciennes, il a laissé les dépenses d'assistance, d'hygiène, de police et d'enseignement à la charge des localités. Le Parlement ne tarda pas à s'apercevoir que ces charges étaient trop lourdes pour certaines d'entre elles, et fut contraint de venir en aide au contribuable local, en reportant sur le budget national une partie des dépenses que primitivement il en avait voulu distraire.

Les *Grants in Aid* semblent donc être nés de la double nécessité d'assurer un minimum de fonctionnement des services essentiels, et de soulager le contribuable local d'une partie des dépenses que la politique financière du Parlement avait mis à sa charge. « Par ce système, le Royaume-Uni a établi une nouvelle sorte de relations entre le Gouvernement central et les localités, et a créé une espèce de hiérarchie administrative qui combine d'une façon heureuse les exigences du *Self-Government* actuel avec les nécessités d'une bonne administration (1). »

Il y a des contrées plus ou moins favorisées, des districts populeux, des régions plus ou moins malsaines; des subventions sagement graduées permettent de rétablir l'équilibre. Mais, comme ces subventions ne sont pas un droit pour les localités, qu'elles sont attribuées à certains services spécialisés, le Gouvernement central peut exercer une pression sur les autorités négligentes ou récalcitrantes en les menaçant de supprimer ou de réduire la subvention, si elles ne se conforment pas à ses instructions.

1. S. Webb, *op. cit.*, p. 6.

C'est la pratique qui a engendré ce système, mais c'est également la pratique qui l'a fait dévier des meilleurs principes. Si nous jetons, en effet, les yeux sur l'état actuel des *Grants in Aid*, nous trouvons un chaos de subventions distribuées dans les plus étranges proportions au contribuable local dont on a fait un quémendeur, presque un mendiant. La raison de cette transformation, il faut la chercher dans le fait d'avoir voulu, d'une façon générale, soulager le *Ratepayer* d'une partie de ses charges par des prélèvements, à son profit, de certains revenus nationaux.

La déformation de ce procédé financier est intimement liée à l'histoire des rapports entre les finances locales et les finances nationales.

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, jusqu'en 1832, les différentes taxes levées par les autorités locales sur leurs ressortissants, étaient suffisantes pour faire face aux dépenses de leur administration. Le Parlement ne leur accordait aucune subvention, ne leur votait aucun secours pécuniaire. Le législateur dut se départir de son abstention du jour où il entreprit l'exécution de son plan de réformes. Ne voulant pas inscrire au budget national des dépenses d'assistance, d'hygiène, de police et d'enseignement, il dut venir en aide aux localités pour leur permettre de réaliser les améliorations qu'il exigeait d'elles.

C'est en 1834 qu'apparut pour la première fois le système des *Grants in Aid* : une somme de £ 20.000 fut votée par le Parlement pour venir en aide à deux grandes associations scolaires (*British and Foreign Schools Society* et *The National Society*) à qui reve-

nait l'honneur d'avoir organisé l'enseignement primaire (1).

L'attention du Parlement devait bientôt être attirée par l'accroissement des charges locales, et Lord Althorp, chancelier de l'Echiquier dans le Gouvernement de Lord Grey, proposa dès 1834 la nomination d'une commission « pour procéder à une enquête sur les taxes de comté en Angleterre et dans le Pays de Galles, et rechercher quelles règles pourraient être adoptées en vue de diminuer le poids des charges locales pesant sur les propriétaires et les détenteurs du sol (2) ». L'enquête ne devait pas porter sur la taxe des pauvres alors à l'étude, mais devait s'étendre à la taxe des chemins. Le rapport montra que depuis l'unification des *County Rates* en 1739 par Georges II, de nombreuses taxes étaient venues s'ajouter aux taxes existantes (3) et que la taxe des chemins avait subi une augmentation constante (4) ; en conséquence, les commissaires concluaient à la nécessité de venir en aide au contribuable local, d'autant que de « nombreuses dépenses avaient le caractère

1. De 1833 à 1839 une subvention de £ 14.955 fut accordée à ces deux sociétés, pour leur permettre de construire et d'organiser de nouvelles écoles et de réparer les anciennes. En 1839, était créé un département spécial pour l'enseignement. V. plus haut p. 162 et sq. W. Grice, *op. cit.*, p. 14, et Dowell, *History of Taxation and Taxes in England*, 1888, t. II, p. 520.

2. *Memorandum on Imperial Relief of Local Burdens*, by Sir. E.-W. Hamilton, in C. 9528 (1899), p. 11.

3. Taxe des milices en 1802 ; *Burial of the Dead Rate* en 1808 ; autres taxes pour le logement des juges, les Cours d'assises, les asiles d'aliénés.

4. De £ 100.000 en 1803 elle était montée brusquement à £ 1.415.000.

de dépenses nationales et d'utilité générale (1) ». En 1835, il fut décidé que l'on inscrirait au compte des dépenses nationales la moitié des dépenses occasionnées par les poursuites devant les Assises et les Cours trimestrielles (estimées alors à £ 80.000) et que l'Echiquier paierait une partie des frais occasionnés par le transport des forçats des prisons locales dans les dépôts centraux (environ £ 30.000).

Une des charges les plus lourdes pour les autorités locales était celle provenant de l'entretien des forces de police, charge qui n'avait fait que s'accroître avec le développement des cités ouvrières (2). En 1836, une Commission royale était nommée pour étudier le moyen d'établir dans les comtés une organisation convenable de la police, et, en 1839, son rapport préconisait la participation des fonds nationaux pour un quart dans les dépenses de la police, mais le Parlement ne tint pas compte de ces conclusions et ne vota aucune subvention.

Vers cette époque, les droits sur les blés furent abolis. Cette solution de la crise agraire eut sa répercussion sur la politique financière de l'Angleterre et modifia profondément les rapports entre les finances locales et les finances nationales. Jusqu'à ce jour,

1. *Report on Local Taxation*, p. 20.

2. Le rapport de la commission des Lords sur les charges du pays montre dans un tableau significatif (reproduit par W. Grice, *op. cit.*, p. 18) que les dépenses occasionnées par l'entretien de la police avaient augmenté entre 1792 et 1832 de 43, 5 % (de £. 659 à £. 26.688). La garde des prisonniers coûtait, en 1792, £ 47.785, en 1832, £ 127.297 ; l'entretien des prisons et maisons de correction s'était élevé de £ 92.319 à £ 177.245. Enfin, les dépenses pour les poursuites s'étaient accrues dans la même période de 359 %.

les subventions accordées par l'État n'avaient été que peu nombreuses. Leur attribution, d'ailleurs, n'était pas le fait d'une politique déterminée et suivie. Le remaniement du tarif douanier par Sir Robert Peel eut comme conséquence de faire passer en pratique gouvernementale ce qui n'avait été jusqu'ici qu'une exception : la politique des *Grants in Aid* naquit avec le *Corn Law Repeal Act* du 25 juin 1846 (1).

Le passage brusque du régime du libre échange à celui du protectionnisme portait un coup droit à la classe agricole ; il paraissait donc impossible et injuste à la fois de lui laisser supporter seule les charges auxquelles elle avait pu jusque-là faire face, grâce au prix élevé du blé : des compensations s'imposaient. Déjà en 1845, alors que l'on avait réduit certains droits sur les produits agricoles, Mr Miles avait demandé que l'État contribuât pour moitié aux dépenses des prisons de comté, des enquêtes de Coroner, et à tous les frais d'inscription des électeurs (2). Mais la diminution des charges d'assistance, résultat de la nouvelle organisation mise en vigueur depuis 1834, fut, avec le maintien du tarif protecteur, une des raisons qui décida le ministre James Graham à s'opposer à ce projet.

L'année suivante, 1846, les droits sur les blés ayant été supprimés, Sir Robert Peel prit la défense de la politique des subventions. Non seulement il y voyait un moyen de venir en aide à la classe agri-

1. Buxton S. *Finance and Politics. An historical Study, 1783-1885*; London, 1888, p. 67 et suiv.

2. Miles évaluait ces dépenses à environ £ 350.000 pour l'Angleterre et l'Écosse ; Redlich et Hirst, *op. cit.*, t. 1, p. 203.

cole, mais encore un procédé propre à provoquer des améliorations dans les services locaux défectueux. Il sut montrer victorieusement à la Chambre des communes (1) les avantages que l'on pouvait tirer du système des *Grants in Aid*. Subventionnant certains services spéciaux, le Gouvernement acquerrait par là même le droit de contrôler l'emploi des subventions votées et de s'assurer que les localités ne les détournaient pas de leur destination. « Ainsi, remarquait-il, il est notoire qu'aucune administration n'a donné plus de déboires que le service d'assistance médicale; pour permettre au pouvoir exécutif, tout en venant en aide au contribuable local, d'acquérir un droit de contrôle sérieux sur ce service, je propose que le trésor prenne à sa charge la moitié des appointements versés aux *Medical Officers* (£ 100.000 pour l'Angleterre) et ainsi le Gouvernement pourra étendre sur eux son contrôle. » De même, en accordant aux Unions une subvention de £ 30.000 par an, destinée à leur permettre d'avoir des professeurs compétents pour instruire les enfants réunis dans les *Workhouses*, le Gouvernement pourrait, en retour, demander le droit de « révoquer les maîtres, de les soumettre à des examens, et d'inspecter les écoles ». Enfin, si l'on mettait les appointements des auditeurs des comptes d'assistance à la charge du Trésor (£ 15.000) on rendrait possible le contrôle des dépenses locales (2). « Ainsi, concluait

1. Discours du 27 janvier 1846, 3 Hansard, vol. 83, p. 264 et suiv. et particulièrement les colonnes 273, 274 et 275.

2. La totalité des charges que Peel proposait de transférer au budget national s'élevait à £ 530.000.

Robert Peel, dans tous les cas où je propose une diminution des charges qui pèsent sur les localités, je permets d'atteindre quelques grands services dont le bon fonctionnement intéresse la communauté tout entière. » Le Parlement se rendit à ces raisons et ces subventions furent votées.

Ces subventions ne parurent pas encore suffisantes aux protectionnistes, car ils attribuaient l'aggravation de la situation des fermiers à la charge très lourde des taxes locales : « Plus d'un tiers du produit des droits d'excise, en effet, était levé sur les denrées agricoles qui, par suite du récent changement de législation, étaient exposées à la concurrence directe des produits non taxés des pays étrangers (1). » Cependant ce fut en vain que Mr Disraëli chercha à montrer qu'une grande partie des charges locales auraient dû, en bonne justice, être supportées par la nation, et que les localités n'auraient pas dû avoir à supporter les conséquences des inventions nouvelles qui, substituant de plus en plus la machinerie à la main-d'œuvre, augmentaient le chômage, accroissaient le nombre des pauvres, et partant, le montant des dépenses locales (2). Le Parlement refusa d'entrer dans ces considérations. Dans le débat, on n'avait pas été sans faire remarquer que, si les taxes locales étaient une charge vieille de plusieurs siècles, leur accroissement avait été en partie

1. Discours de Mr Disraëli, 8 mars 1849, 3 Hansard, vol. 103, p. 424 et suiv. ; W. Grice, *op. cit.*, p. 32.

2. En considération de quoi Mr Disraëli demandait que le fonds consolidé supportât la moitié des 12 millions de livres que représentait alors l'ensemble des taxes locales.

compensé par l'élévation de valeur de la propriété (1), et que, d'autre part, le prix des fermages était toujours établi en considération des charges locales (2).

L'agitation protectionniste recommença en 1850. La Chambre des Lords nomma une commission dont les conclusions furent les suivantes : « L'assistance des pauvres étant une matière d'intérêt national, chaque forme de la propriété devrait être appelée à y contribuer ; toutefois, bien que de nombreux articles de dépenses du comté ou de l'Union soient supportés ou devraient être supportés par le fonds consolidé, il n'est pas utile que ce fonds soit chargé de l'entretien général des pauvres (3). » Aucune suite législative ne fut donnée à ce rapport, car une autre question retenait l'attention du Parlement : l'administration de la police.

On constatait de plus en plus une mauvaise organisation de la police aux dépens de la sécurité générale : la cause en était surtout dans la résistance du contribuable qui se souciait peu de voir augmenter ses charges déjà fort lourdes (4). Aussi, Sir George Grey (*Home Secretary*) proposa-t il en 1856 d'inscrire au budget national une partie des frais de la police locale, en réservant au Gouvernement « le droit d'ordonner aux autorités du comté et du bourg d'augmenter le

1. Discours de Hume, 3 Hansard, vol. 103, p. 454.

2. Discours de Charles Wood, 3 Hansard, vol. 103, p. 709.

3. 3 Hansard, vol 108, p. 1246.

4. En 1853 la dépense d'entretien de la police s'élevait à £ 418.000 : £ 228 pour les bourgs et £ 190.000 pour les comtés. A cela, il fallait ajouter les frais de poursuite qui s'élevaient environ à un quart de million.

nombre de leurs agents jusqu'au chiffre qu'il jugerait convenable». Craignant que la fixation de ce chiffre ne devint rapidement une source de conflits entre l'autorité centrale et les localités, le Parlement préféra se ranger à l'avis de sa commission (1) : celle-ci proposait de substituer un régime uniforme aux divers systèmes existants et de faire supporter par le Trésor un quart des frais d'entretien (solde et habillement) (2) de la police locale, toutes les fois que le Secrétaire d'État la jugerait suffisante en nombre et bien disciplinée. Le résultat de cette législation se fit bientôt sentir : directement intéressées à suivre les avis du Gouvernement, la plupart des localités développèrent leurs forces de police pour le plus grand bien de la sécurité générale.

Si, sagement employé, pareil procédé financier était de nature à donner de bons résultats, il fallait, pour qu'il ne devint pas dangereux, rester dans les limites indiquées dès le début de cette nouvelle politique par Sir Robert Peel : réserver les subventions pour des buts spéciaux et en proportionner l'importance au progrès accompli. Malheureusement, on devait bientôt s'écarter de ces sages principes.

Jusqu'à cette époque, 1858, les biens domaniaux avaient été exemptés du paiement des taxes ; ceux qui étaient à la recherche des moyens de diminuer les charges locales attirèrent l'attention du législateur

1. V. *Local Government Review*, janvier 1910. *Exchequer Grants to Local Authorities*, p. 112.

2. En 1857-1858 la subvention était de £ 140.000 et en 1905-1906 elle était de £ 1.275.000 (mais il ne faut pas oublier qu'en 1874 la subvention fut portée du quart à la moitié des frais d'entretien).

sur ce qu'ils dénonçaient comme une anomalie préjudiciable au contribuable. Au lieu d'une modification dans la législation, on préféra un arrangement : on donnerait une compensation aux localités. En 1860, une subvention de £ 35.000 était votée pour être distribuée entre les différentes paroisses dans lesquelles l'État possédait des biens ; la proportion serait de un septième de la valeur imposable totale de la paroisse au titre de la taxe des pauvres. On envisageait donc déjà à cette époque la possibilité de venir, d'une façon générale, en aide au contribuable local. Après divers amendements, en 1874, il fut décidé que l'on ne tiendrait plus compte de la proportion exigée, ni de la nature de la taxe ; des subventions furent accordées à toutes les paroisses dans lesquelles il existait des biens domaniaux. De £ 63.000 le montant de la subvention passa en 1875 à £ 170.000 (1).

C'était là déjà une déviation de la politique des *Grants in Aid*.

Cette déviation devait être entraînée par l'accroissement des charges locales. N'oublions pas qu'à l'assistance des pauvres, à l'entretien de la police, à l'aménagement des chemins, le législateur avait ajouté, depuis 1848, la réalisation par les localités de tout un plan sanitaire. Les taxes locales s'étaient élevées proportionnellement à la charge imposée : un remaniement dans les finances locales devenait nécessaire ; une collaboration plus étroite devait s'établir entre la nation et les localités.

En 1872, fut allouée aux autorités sanitaires rurales

1. Grice W., *op. cit.*, p. 42 et suiv.

et urbaines une subvention égale à la moitié des appointements des officiers de santé et des inspecteurs des *nuisances* nommés suivant les règles prescrites par le Bureau du Gouvernement local en exécution de la loi sanitaire de la même année. « En agissant ainsi, expliquait Mr Stansfeld, le *Local Government Board*, contribuant au paiement des appointements de ces fonctionnaires, pourra participer à leur nomination et à leur révocation. Il exigera que pour être régulière la nomination des officiers de santé soit soumise à son approbation. En ce qui concerne les inspecteurs sanitaires, il est de la plus grande importance que les localités soient encouragées à désigner des hommes compétents et qu'elles les paient largement (1). »

Cette allocation des subventions demeurait dans la tradition les principes de Robert Peel.

Mais en réalité, ce n'était là encore qu'une contribution bien faible du Trésor aux dépenses locales, et depuis longtemps les localités se plaignaient des charges qui pesaient sur elles. Mr Goschen et Sir Massey Lopes entreprirent une campagne pour venir en aide au contribuable local. Et c'est avec eux qu'apparurent des idées tout à fait différentes de celles qui jusqu'ici, à part quelques exceptions, avaient été en honneur.

Président de la commission (2) nommée en 1870

1. Discours du 11 juin 1872, 3 Hansard, vol. 212, col. 1070 et 1071.

2. Commission nommée pour faire une enquête sur « l'accroissement progressif des taxes locales et sur la proportion des charges locales et impériales pesant sur les différentes catégories de biens immobiliers

pour faire une enquête sur les taxes locales, Mr Goschen publiait un rapport spécial sur la question en mars 1871 (1). Après y avoir étudié l'accroissement progressif des charges locales en général, il montrait que le contribuable urbain et particulièrement l'occupant, était dans une situation de beaucoup inférieure au contribuable rural ; aussi demandait-il, dans un *Bill* déposé en 1871, que l'on reportât dans les districts urbains, une portion des taxes du tenancier sur le propriétaire, et que l'État abandonnât aux localités l'impôt sur les maisons habitées : c'était en effet un droit susceptible d'être levé par ces autorités locales et qui avait l'avantage de favoriser le *Ratepayer* urbain, puisque le produit de cet impôt s'accroît nécessairement en proportion avec le développement de la ville. Voilà des principes nouveaux.

Si Mr Goschen les préconisait en faveur des intérêts urbains, Sir Massey Lopes fut le défenseur ardent des intérêts ruraux. Plus heureux d'ailleurs que le premier, il réussit à faire voter par les Communes une résolution décidant l'imputation sur le fonds consolidé de la totalité des dépenses de l'administration de la justice et de la moitié de celles afférant à la police et aux aliénés (2), puisque, disait-il, ces matières ont presque complètement été soustraites au contrôle local.

dans le Royaume Uni, la comparaison avec les charges établies sur les mêmes catégories de biens dans les autres pays européens ». *House of Commons Paper* 1870, n° 470, réimprimé en 1893 n° 201.

1. *Goschen's Report on Local Government and Taxation*, mars 1871, réimprimé, novembre 1872 (Macmillian).

2. *Mr Goschen's Finance*, 1887-1890, by Sir Thomas Farrer, London, 1891, p. 56 et 57.

Ces propositions commençaient à perdre de vue le but réel des subventions et à faire évoluer la politique suivie jusqu'alors vers une pratique financière d'un caractère différent : il s'agissait maintenant de secourir, d'une façon générale, le contribuable local. Gladstone(1) pressentant le danger, ne tint pas compte du vote de la résolution Massey Lopes et préféra employer les excédents budgétaires de l'année 1872 à réduire les droits sur les sucres et à diminuer l'*Income tax*.

Le Gouvernement libéral tomba avant la fin de l'année financière 1873. Sir Stafford Northcote, successeur de M. Gladstone comme Chancelier de l'Echiquier, consacra une grande partie des excédents budgétaires au soulagement du contribuable local (3). Nombreuses furent à cette époque les propositions tendant à remplacer les subventions par des taxes impériales levées au profit des autorités locales. Mais comme elles eussent eu pour résultat de bouleverser le système financier existant, Sir Stafford se contenta d'augmenter le nombre des *Grants in Aid* (3) d'une somme totale de £ 1.250.000.

On peut considérer l'année 1874 comme marquant le terme du fonctionnement normal des *Grants in Aid*. Nous avons déjà mentionné quelques décisions

1. Buxton S. *op. cit.*, t. II, p. 146.

2. 3 Hansard, vol 218, p. 653 et suiv.

3. L'État accordait une subvention de 4 shil., par semaine par aliéné indigent placé dans un asile ; on augmentait la subvention de la police du quart à la moitié ; on augmentait la compensation que recevaient les paroisses en raison des biens domaniaux qu'elles possédaient.

marquant la nouvelle tendance. Elles sont encore exceptionnelles et les principes de Robert Peel avaient été jusqu'à cette date presque toujours respectés. Les subventions accordées aux autorités locales pour les aider dans leurs dépenses d'assistance de police et d'enseignement avaient été subordonnées à des conditions d'amélioration dans les services qualifiés, et avaient permis au pouvoir central d'étendre sur eux son contrôle. A partir de 1874, l'histoire des *Grants in Aid* n'est qu'une évolution rapide vers leur transformation en aumônes. N'accordant désormais des subventions que pour diminuer d'une façon générale le poids des charges locales, le législateur fut amené à transférer dans ce but le produit de certains impôts impérieux aux autorités locales ; c'était l'aboutissant fatal de la déformation de la politique des *Grants in Aid*.

Si, depuis 1868, on constatait un accroissement considérable du montant total des subventions, les charges locales avaient suivi une marche ascendante analogue (1). Pour remédier à cette situation, les uns demandaient une augmentation des subventions pour diminuer d'une façon générale le montant des taxes. D'autres, constatant que les subventions n'avaient nullement empêché le montant des taxes de s'accroître, demandaient l'abandon de ce système financier et l'attribution aux autorités locales du produit de certains

1. Les subventions avaient passé de £ 1.146.000 en 1872 à £ 3.389.000 en 1882, alors que le montant des taxes locales s'était élevé de £ 16.503.437 en 1868 à £ 25.666.552 en 1884-1885. Rapport de Fowle, n° 168 de 1893, table I, app. A., rapporté par W. Grice, *op. cit.* p. 77.

impôts d'État. En 1883 (1), Mr Peel montra (2) que le résultat des *Grants in Aid* accordés au hasard, sans destination précise, incitaient les autorités locales à des dépenses inutiles, et demandait que l'on proportionnât l'assistance due aux contribuables des comtés et des bourgs aux services nationaux exigés de ces localités.

M. Goschen (3) et M. Gladstone (4) opposés à la politique des subventions, combattirent la motion de M. Peel, déclarant que bien souvent, par suite du phénomène de l'incidence, les subventions n'allaient pas porter secours à ceux à qui elles étaient destinées. Ils se rallièrent à l'amendement de M. Albert Grey (5) demandant « le transfert aux autorités locales du revenu provenant de taxes particulières ». Battu en 1883, M. Peel revint à la charge l'année suivante, et réussit à faire voter sa motion ; le ministère tomba pour ne pas s'y être conformé.

La rafale du *Home Rule*, les élections générales de 1885 et 1886 détournèrent, pour un instant, l'attention du Parlement des finances locales. Dans le Gouvernement *Tory*, M. Goschen devint bientôt chan-

1. 17 avril 1883. Hansard, vol. 278, de la col. 437, à la col. 528.

2. Sa motion était « qu'aucun retard ne doit être mis à accorder au contribuable local des comtés et des bourgs une assistance proportionnelle aux services nationaux demandés à ces localités ».

3. Hansard. Vol. 278, col. 504.

4. Hansard. Vol. 278, col. 511.

5. Hansard. Vol. 278, col. 454 ; la motion était ainsi formulée : « Que cette Chambre, reconnaissant la connexion qui doit exister entre la réforme de la taxation locale et celle du Gouvernement local, croit que l'assistance à accorder au contribuable local dans les comtés et les bourgs, doit se faire par le transfert aux autorités locales du revenu provenant de taxes particulières ou de portions de taxes... »

celier de l'Echiquier et avec lui la question des *Grants in Aid* revint à l'ordre du jour.

Dès 1887, dans un discours sur le budget (1), il proposa de transférer aux autorités locales le produit de la taxe des voitures (soit £ 560.000 par an) en remplacement des subventions accordées pour l'entretien des grandes routes; mais, comme on ne pouvait songer à mettre en vigueur cette réforme avant 1888, il demanda que, entre temps, on augmentât d'une façon importante les subventions accordées pour l'entretien des routes. M. Gladstone et Lord R. Churchill s'opposèrent avec énergie à ce projet (2). Ils déclarèrent qu'il était dangereux pour les finances publiques de donner une ampleur aussi considérable à la politique des *Grants in Aid*, et que les subventions proposées venaient en aide, non au contribuable urbain, mais aux propriétaires ruraux contre qui M. Goschen avait lutté en 1870 et qu'il défendait maintenant. Malgré ces objections, les subventions additionnelles demandées furent votées, et leur montant pour l'entretien des routes passa de £ 237.123 en 1886 à £ 538.679 en 1887-1888 (3).

L'année suivante, 1888, M. Goschen dut, en qualité de ministre des Finances, défendre les propositions financières qu'il avait fait introduire dans le *County Council Bill* élaboré par M. Ritchie, président du *Local Government Board*. Le Chancelier de l'Echiquier proposait donc deux catégories de réformes : la

1. *Budget Speech*, 1887.

2. Débats sur le budget.

3. 18^e Rapport du *Local Government Board*, p. 39. Sir Thomas Farrer, *M. Goschen's finance*, p. 73 et 74.

suppression de la plupart des subventions, que l'on remplacerait par le droit pour les autorités locales de lever à leur profit le produit de certaines taxes impériales ; en second lieu, la séparation de la comptabilité d'État et de la comptabilité locale par la création d'un compte spécial à la Banque d'Angleterre.

Les droits que M. Goschen proposait de transférer aux localités étaient les droits de licence et la moitié des *Probate Duties* ; en outre, il demandait une augmentation des droits de licence sur les chevaux, les chariots et les charrettes (1), sommes qui seraient destinées à l'entretien des grandes routes. Le Parlement refusa de voter ces nouvelles taxes comme étant par trop désavantageuses pour le contribuable urbain. Plus tard, en 1890, comme compensation, il consentit une surtaxe sur les bières et les alcools (2). Quant aux deux autres propositions de M. Goschen, elles furent votées. Ce que ce dernier avait en vue en demandant l'attribution de la moitié des *Probate Duties* aux autorités locales, c'était de faire participer les biens mobiliers aux charges pesant sur les localités, seul moyen, disait-il, d'établir l'égalité entre les différents biens personnels dans l'assistance due au *Ratepayer*.

A cette réforme, qui transformait les anciennes subventions en recettes assignées, était liée une réforme

1. Il estimait que les nouveaux droits produiraient environ £ 840,000. On exempterait de ces taxes les voitures utilisées dans les fermes et les chevaux nécessaires au commerce et à l'agriculture. Ces exemptions auraient amené des fraudes certaines et c'est une des raisons qui a décidé le Parlement à repousser ces nouveaux droits.

2. 3 d. par barrique de bière et 6 d. par gallon d'alcool.

de la comptabilité. Le Chancelier de l'Echiquier désirant séparer les finances nationales des finances locales, et mettre fin aux complications que leur confusion avait fait naître dans la comptabilité, demanda au Parlement d'ouvrir à la Banque d'Angleterre un compte spécial auquel serait porté directement le montant des revenus assignés : ce fut le *Local Taxation Account*.

Tels étaient les deux principaux points du nouveau système. La difficulté la plus grande était de faire entre les différentes localités la répartition des sommes inscrites au compte nouvellement ouvert à la Banque d'Angleterre, difficulté accrue du fait que la loi créait des bourgs de comté dont il fallait régler les rapports financiers avec les comtés eux-mêmes.

En ce qui concerne les droits de licence, il fut décidé que les comtés et les bourgs recevraient le montant du produit des droits levés dans leur circonscription ; quant aux *Probate Duties* et aux surtaxes de bière et d'alcool, on en répartirait le produit entre les localités proportionnellement au montant des anciennes subventions supprimées. N'était-ce pas avouer par là-même l'impossibilité dans laquelle on était de trouver un mode de répartition plus rationnel ? Mais comment faire autrement avec des droits qui, comme le *Probate Duty*, et les surtaxes « n'ont aucun domicile local et ne peuvent avoir aucun rapport avec une localité quelconque ».

La répartition à faire était en outre compliquée par la création de bourgs de comté (1) en 1888. Si un

1, L'article 32 de l'Act de 1888 dispose que : « Le comté ne doit

arrangement amiable ne pouvait intervenir entre ces derniers et les comtés, la solution du litige serait remise à des commissaires spéciaux ; enfin si, dans la suite, des modifications étaient nécessaires, le *Local Government Board*, sur la demande de l'une des parties, pourrait désigner un arbitre qui procéderait à un nouvel arrangement.

La question de la répartition des recettes assignées une fois résolue, il s'agissait d'en régler l'administration. Le but poursuivi par Lord Goschen était la séparation des finances locales et des finances nationales, la simplification du chaos existant. Il fut donc décidé, dans l'article 20 du *Local Government Act*, que « un ordre de la Couronne donné au Conseil sur la proposition du Trésor, pourrait transférer aux Conseils de comté le droit de percevoir tout ou partie des taxes sur les licences locales ». Il fut décidé en outre que les contributions du Trésor figurant au compte de la Banque d'Angleterre, seraient versées dans chaque comté, sous le contrôle du *Local Government Board* à un compte spécial : *Exchequer Contribution Account*. Enfin, le législateur de 1888 faisait du Conseil de comté le distributeur des revenus assignés entre les autorités locales inférieures : cet *Act* prévoit en effet des subventions aux gardiens des unions pour l'entretien des écoles de la Loi des Pauvres et

pas être placé dans une situation financière plus mauvaise par suite de l'érection de bourgs en bourgs de comté, et d'un autre côté le bourg de comté ne doit pas être placé dans une situation financière pire qu'il n'aurait été s'il était resté partie intégrante du comté et avait participé à la distribution des sommes provenant des droits de licence prévus dans cet *Act*. »

le paiement des appointements de leurs professeurs ; il prévoit également des versements aux officiers de santé et inspecteurs des *nuisances*, et des allocations aux bourgs (qui ne sont pas des bourgs de comté) destinées à l'entretien de la police.

Dans la pratique, aucune simplification ne fut réellement apportée dans la comptabilité des localités, la même confusion des comptes subsista, car l'article 20 ne fut pas appliqué ; les recettes assignées continuèrent à être établies et perçues par le Gouvernement central. Toutefois, en vertu du *Finance Act* de 1908 (1), la perception de certains droits de licence fut placée entre les mains des Conseils de comté et des Conseils de bourg de comté. En réalité, le seul résultat certain de la réforme Goschen fut de perdre définitivement de vue l'ancien but des subventions, les gratifications du Trésor n'étant en général désormais subordonnées à aucun service effectivement rendu.

La politique des recettes assignées fut continuée par les Gouvernements suivants : non seulement le nombre des gratifications figurant au compte de la Banque d'Angleterre fut augmenté, mais de nouvelles subventions furent payées directement par l'Échiquier aux autorités locales : la confusion ne fit que s'accroître.

Dès 1890, le *Local Taxation Account* fut augmenté par des surtaxes sur la bière et les alcools ; une partie fut assignée aux retraites de la police, à l'enseignement technique, le reste devant venir en aide d'une

1. Ce transfert ne prit date qu'au 1^{er} janvier 1909.

façon générale au contribuable local. En 1896, l'*Agricultural Rates Act* (1) ajouta au compte des impôts locaux une gratification égale à la moitié du total des *rates* levés pendant l'année 1895-1896 en considération de l'occupation des terres agricoles ; le *Local Government Board* était chargé d'établir la somme totale du don annuel à verser au *Local Taxation Account* et la part revenant à chaque autorité locale. Le but poursuivi alors (2) par le législateur était de venir en aide à la classe agricole en la déchargeant d'une partie des impôts pesant sur elle : le déficit fut mis à la charge de l'Etat.

Enfin, en 1908, le *Finance Act* dans son article 6, § 3, décida que, à partir du 1^{er} janvier 1909, il serait versé annuellement au compte des impôts locaux une somme de £ 40.000, somme qui serait distribuée entre les différents Conseils de comté, en proportion des droits de licence levés pendant l'année précédente dans leur circonscription.

En même temps que l'on augmentait le nombre des gratifications versées au *Local Taxation Account*, l'Échiquier fut autorisé à payer directement aux autorités locales des sommes votées annuellement par le Parlement et destinées à certains services particuliers. Ces subventions supplémentaires apparurent dès 1891, date à laquelle le Parlement vota une gra-

1. 59-60 Vict., c. 16.

2. A cette époque, l'Angleterre subissait, comme le reste de l'Europe, les effets d'une grave crise agricole ; les fermages avaient baissé de 20 à 70 %. Le Gouvernement voulait même diminuer l'impôt local des trois quarts, mais l'état des finances nationales ne permit pas une telle libéralité.

tification annuelle de dix shillings par élève de 3 à 15 ans, élevé dans les écoles libres se conformant aux conditions prescrites par la loi ; c'était un retour timide aux anciens principes de Robert Peel. Ces subventions furent augmentées successivement par les lois sur l'enseignement primaire de 1870 et 1897. Enfin toute cette législation fut révisée en 1902 : l'*Education Act* dispose qu'il sera versé annuellement à toute autorité scolaire, sur les crédits votés par le Parlement, une somme de quatre shillings par élève, plus une augmentation de un penny et demi par élève dans les circonscriptions nécessiteuses.

Ces gratifications votées annuellement par le Parlement furent augmentées par la loi de 1905 sur le chômage. Elle prévoit une subvention annuelle venant accroître le montant de la taxe levée par les autorités locales pour faire face à leurs nouvelles obligations ; de près de £ 80.000 pour l'année 1906-1907, cette subvention passa à £ 223.802 dans l'année 1908-1909 (1).

Bien que les subventions dont bénéficient aujourd'hui les autorités locales apparaissent comme fort variées, on peut les ramener à deux groupes principaux : celles qui proviennent de sommes votées annuellement par le Parlement et celles qui proviennent du *Local Taxation Account* créé par le *Local Government Act* de 1888. Dans le premier groupe figurent les subventions accordées à l'enseignement primaire et supérieur, celles prévues par la loi de 1905 sur le chômage et quelques autres de peu d'importance. Pour l'année 1908-1909, elles se montaient

1. *The Annual Local Taxation Returns 1908-1909*, Parl. VIII, p. 44.

à £ 12.737.685 pour l'Angleterre, et le pays de Galles. Quant aux subventions provenant du compte inscrit à la Banque d'Angleterre, elles comprennent les droits de licence, les surtaxes, les subventions agricoles et celles prévues par le *Finance Act* de 1908, soit une somme de £ 8.618.047 pour l'année 1908-1909. Le montant total des subventions accordées aux autorités locales s'élève donc pour cette année à la somme de £ 21.355.732 (1).

Parmi ces subventions, les unes sont seulement accordées dans le but de diminuer le poids des taxes locales (environ 4 millions de livres), tandis que les autres sont assignées à certains services, mais, dans ce dernier cas, on a presque complètement perdu de vue le but même de la subvention : encourager certaines dépenses plutôt que d'autres, assurer un minimum de fonctionnement des services gratifiés. C'est ainsi que parmi les allocations (2) que reçoivent les Gardiens des différentes Unions, celles qui proviennent du *Local Government Act* de 1888 et de l'*Agricultural Rates Act* de 1896, n'ont d'autre affectation spéciale que l'assistance en général. Il n'y a guère que deux subventions de peu d'importance que les gardiens doivent obligatoirement affecter à certains services pour encourager leur développement : celles destinées à l'assistance des aliénés et à l'enseigne-

1. *The Annual Local Taxation Returns, year 1908-1909*, Part. VIII. *Summary and Index*, n° 251, p. 38 et suivant. 40° Rapport du L. G. B. Part. II, p. CXXIII.

2. Rapport de la commission royale sur la loi des pauvres, 1909, 8^e édition du *Blue Book*. S. Weeb. *The Break up of the Poor Law*, 1909, p. 411 et suiv.

ment dans les écoles de la loi des pauvres. Il semble cependant au premier abord que les subventions accordées à l'enseignement remplissent les conditions voulues pour assurer un réel renforcement du « minimum national ». En effet, elles sont en général subordonnées à des services effectivement rendus et proportionnées aux améliorations accomplies : les unes dépendent du nombre d'enfants dans les écoles et de leur assiduité moyenne, les autres sont allouées en considération de la construction de nouveaux bâtiments, de l'organisation de classes spéciales ou de cours du soir. L'intérêt pécuniaire semble donc devoir pousser les autorités locales à développer l'enseignement et à se conformer aux instructions que leur donne le Bureau de l'Instruction Publique ; malheureusement, la pratique montre que le but visé n'a pas été atteint. Il faut en chercher la cause dans le défaut d'unité et dans le mode de répartition des subventions scolaires (1) : la plupart des subventions sont accordées spécialement à chaque école, si bien que chaque autorité locale ne reçoit que des sommes extrêmement fractionnées ; en outre, on n'a pas suffisamment protégé les districts pauvres, bien qu'à partir de 1907 on ait accordé des subventions spéciales aux autorités scolaires dans la circonscription desquelles la taxe d'enseignement était particulièrement élevée.

1. Pour plus de détails sur les subventions scolaires : *Memorandum and Tables on Education Grants* publié par les soins du *London County Council* (n° 1217 de 1908). W. Grice, *op. cit.*, p. 102. S. Weeb, *Grants in Aid*, p. 67 et suiv. *Daily News Year Book*, 1911, p. 252 et suiv. *Board of Education : Statistics of Public Education in England and Wales*. Part. II. *Financial Statistics*, 1908-1909 (Cd. 5506).

De même, les subventions accordées à la police sont d'une grande variété et d'une extrême complication, si bien qu'elles atteignent difficilement le but pour lequel elles ont été créées. Versées aux comtés et bourgs de comté, leur montant n'est pas déterminé par le coût actuel de la police, mais en proportion de la moitié des frais de solde et d'habillement, tels qu'ils furent fixés en 1887-1888, époque à laquelle on avait élevé le taux de ces subventions du quart à la moitié des frais d'entretien. A cette subvention ainsi calculée, il faut ajouter une somme fixe payée annuellement par le Trésor et destinée aux pensions de retraite de la police. En outre, le *Home Office* n'a plus, comme sous la législation de 1856, le pouvoir général de supprimer les subventions lorsqu'il estime les forces de police insuffisantes ; c'est aux réformes introduites par Lord Goschen en 1888 qu'on doit ces résultats. En effet, en vertu du *Local Government Act* de cette année, « le comté ou bourg de comté doit restituer à la Commune ou verser au Trésor royal la somme que le Secrétaire d'État certifie équivaloir à la moitié des frais de solde et d'habillement, dans l'année où la police s'est montrée insuffisante. Si l'année suivante, le comté ou bourg de comté dépense moins et possède encore une police d'une plus grande insuffisance, l'amende pour cette année sera moindre (1). » Voilà bien certainement un étrange calcul qui nous entraîne loin du système tracé par Robert Peel.

1. Lettre adressée par M. Edwin Cannan au *Speaker* le 29 novembre 1902, reproduite par Redlich et Hirst, *op. cit.*, trad. franç., t. II, p. 375.

Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, le système des *Grants in Aid* non seulement est impuissant à assurer un minimum de fonctionnement des services publics gratifiés, mais encore complique inutilement les finances locales. Une réforme s'impose. Mr Lloyd George l'a promise en 1911. Mr Sidney Webb (1), mettant en lumière les principes à suivre, en a tracé les grandes lignes.

Il convient tout d'abord de ne pas envisager séparément les différentes variétés de subventions, car ce serait perpétuer le chaos existant. Les complications sont nées du jour où l'on a perdu de vue le but essentiel et premier des *Grants in Aid* : l'égalisation territoriale des charges, l'organisation d'un moyen de contrôle permettant de prévenir les négligences ou les extravagances des autorités locales. C'est pour avoir voulu venir au secours du *Ratepayer*, en lui fournissant de nouvelles sources de revenus, qu'on a transformé la subvention en une aumône. Le système est donc à reprendre dans son entier, puisque la pratique a prouvé que Lord Goschen a fait fausse route en substituant des revenus assignés aux anciens *Grants in Aid*.

Donner à des autorités locales le produit d'impôts nationaux, c'est priver la communauté d'une partie de ses ressources, sans qu'il lui soit possible de s'assurer un minimum d'administration de la part des localités secourues. D'autre part, celles-ci en arrivent à bientôt considérer ces nouveaux revenus comme

1. S. Webb, *Grants in Aid*, chap. VI. *The Lines of Reform*. Résumé dans le *Daily News Year Book*, London, 1911, p. 98 et suiv.

une propriété et prétendent avoir le droit de les dépenser librement ; elles les gaspillent même plus facilement que le produit de leurs impôts, car elles n'ont pas à compter avec la résistance du contribuable local. Il faut que les localités sentent qu'elles ont intérêt à bien administrer les services en vue desquels l'Echiquier leur vient en aide, et qu'elles comprennent ainsi que ces services ne touchent pas seulement l'intérêt local, mais qu'ils importent à la communauté tout entière.

Pour pousser les localités à gérer convenablement les services dont le bon entretien est jugé indispensable, il ne faut pas de sommes fixes annuelles (1), mais des allocations proportionnées à la diligence des autorités locales et à leur richesse respective. C'est le Gouvernement qui doit en être juge et donner les instructions nécessaires pour que les subventions leur soient attribuées directement. Enfin, dans la fixation du montant des subventions, il ne faut pas prendre en considération la totalité des dépenses faites par les autorités locales, ce serait encourager leurs extravagances ; il y a un choix à faire entre ces dé-

1. Le système des sommes fixes annuelles a comme avantage de permettre au Chancelier de l'Echiquier de connaître exactement à l'avance le montant total des subventions qui seront distribuées pendant l'année aux localités. Si les *Grants in Aid* varient avec l'efficacité du service rendu, toute prévision va devenir impossible ; aussi, Mr S. Webb propose la combinaison suivante : au lieu de fixer une somme approximative pour un an, on déterminera la somme nécessaire pour plusieurs années, sept ou dix, terme à l'expiration duquel les révisions nécessaires seront faites pour la période suivante. (S. Webb, *op. cit.*, p. 92 et 93.)

penses, une sélection à établir entre les différents services (1).

L'expérience a prouvé qu'il y a aujourd'hui quatre grands services particulièrement dignes d'être subventionnés : l'enseignement, la police, le service des aliénés et celui de santé. Simplifier, unifier et augmenter les subventions accordées à l'enseignement, remettre en vigueur, pour la police, les règles antérieures à 1888, étendre les *Grants in Aid* accordés pour les aliénés aux débiles de tout âge et de toute catégorie, telles sont avec l'attribution de subventions aux autorités locales d'hygiène, les lignes principales du programme de réformes exposé par Mr Sidney Webb.

A l'étude depuis longtemps, la réforme du système des *Grants in Aid* ne peut plus maintenant tarder à être réalisée. Elle est nécessaire, non seulement parce qu'elle apportera plus de clarté dans les comptes des localités, mais parce qu'elle rendra à l'autorité centrale un moyen d'action puissant sur les Conseils négligents. Les faits ont prouvé le parti que l'on pouvait tirer de ce procédé financier ; réorganisé, en prenant pour base les anciens principes de Robert Peel, le système des *Grants in Aid* complètera le contrôle qu'exercent aujourd'hui les bureaux centraux sur l'administration et les finances des autorités locales, en leur permettant de donner à leurs ordres une sanction qui, bien qu'indirecte, n'en est pas moins efficace.

1. « Nous n'avons pas besoin, ajoute S. Webb, de subventionner les dépenses de luxe des localités, de les aider à embellir leurs parcs ou à entretenir un orchestre municipal. »

CONCLUSION

Le rôle des tribunaux judiciaires. Le caractère de la centralisation anglaise

Si la sauvegarde de l'intérêt général, si les tendances démocratiques et sociales ont poussé depuis quelques années, le législateur anglais dans la voie de la centralisation, une des raisons qui a pu lui rendre moins cruel l'abandon des théories traditionnelles d'autonomie locale, a été la confiance qu'il a eue dans les tribunaux judiciaires pour maintenir dans les limites de la loi, les Conseils locaux et les nouveaux départements ministériels. Les tribunaux judiciaires ont en effet, seuls, le pouvoir de faire respecter les règles de droit. Il n'existe pas de cours spéciales à qui soit réservée la connaissance des litiges administratifs ; il y a identité entre le droit privé et le droit public. Tout dommage, qu'il ait été causé par un simple particulier ou par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, peut être porté devant un tribunal judiciaire. Lorsqu'un conseil local, un agent du gouvernement, négligent de remplir un devoir imposé par une loi, tout intéressé peut demander à la Haute Cour

de leur enjoindre d'accomplir leurs obligations (1).

Ce principe de l'universalité de compétence des tribunaux judiciaires a son fondement dans le droit coutumier ; il s'est développé conjointement avec celui de la souveraineté du Parlement ; comme lui, il eut à subir les assauts des Tudors et des Stuarts (2) qui essayèrent de substituer les ordonnances aux lois et d'ériger la Chambre Étoilée (3) en tribunal administratif. Les Stuarts entraînèrent dans leur chute les nouvelles règles constitutionnelles qu'ils avaient voulu imposer. L'universalité de compétence des tribunaux judiciaires subsista.

Lorsque, à partir de la seconde moitié du xix^e siècle, des Bureaux centraux furent chargés d'assurer, par un contrôle minutieux, le fonctionnement efficace des services publics confiés aux localités, on aurait pu redouter les empiétements des agents du gouvernement sur le domaine de l'administration locale. La toute puissance des tribunaux devait dissiper toute crainte de cette nature, d'autant plus que les localités sont trop soucieuses de leurs droits et de leurs libertés, pour souffrir un abus de pouvoir de la part de ceux qui sont chargés de contrôler leurs actes.

Si le recours aux tribunaux assure les Conseils locaux et leurs administrés contre tout acte arbitraire de la part de l'autorité centrale, c'est également grâce à

1. E. Jenks. *Le régime du droit dans le système administratif anglais*. Rapport présenté à la section du Congrès International des sciences administratives à Bruxelles en 1910, t. III, p. 6.

2. Sur cette période V. Redlich et Hirst, *op. cit.*, t. II, p. 437. Miss Leonard. *Early History of English Poor Law*.

3. Sur la Chambre Étoilée. *A History of English Legal Institutions*, par Carter (A. T.) London 1910, p. 136 et suiv.

ce recours que les départements ministériels peuvent faire respecter leurs ordres par les autorités locales qui refusent d'accomplir une obligation légale. A ce point de vue, la Haute Cour apparaît comme l'auxiliaire du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions de contrôle. C'est là une des principales raisons pour laquelle le législateur a cru inutile de conférer aux Bureaux centraux des pouvoirs étendus de coercition. On ne saurait donc avoir qu'une idée incomplète de l'influence que possède le pouvoir central sur la marche de l'administration locale, si l'on ne rappelait, même succinctement, comment la Haute-Cour peut donner une sanction aux ordres émanant des Bureaux centraux.

Le mandement de haute prérogative, grâce auquel la Haute Cour peut sommer une personne, une personne morale ou un tribunal inférieur, de faire tel acte particulier appartenant à leur fonction (1), est le *Writ of Mandamus*. C'est un ordre donné par un tribunal d'avoir à accomplir un devoir légal.

Ancienne assignation de prérogative, par laquelle la Cour du Banc du Roi ordonnait à un tribunal inférieur de statuer sur un litige, le *Writ of Mandamus*, étendu aujourd'hui aux questions administratives, a encore conservé le caractère exceptionnel qu'il avait à ses débuts. L'obtention d'un *Writ of Mandamus* n'est pas un droit pour l'appelant, la Haute Cour a liberté entière pour en accorder ou en refuser l'octroi. Le caractère discrétionnaire de cette assignation a été

1. J. Scholefield, *op. cit.*, p. 176. Halsbury (Earl of) *The Laws of England*, 1909, vol. X, p. 77 et suiv.

maintes fois rappelé par les juges de la *King's Bench Division* (1). « Je dois rappeler, a dit entre autres le Juge Darling (2), que l'assignation de *Mandamus* est à la discrétion de la Cour et que celle-ci n'est nullement tenue par des décisions analogues antérieures. La Cour a le droit d'octroyer un *Writ of Mandamus* quand elle le juge nécessaire, alors même qu'elle l'aurait refusé dans une affaire analogue précédente. »

Cependant, quelque grande que soit la liberté dont jouisse la Cour, elle n'exerce pas son pouvoir discrétionnaire d'une manière arbitraire, mais dans les limites de certaines règles qu'elle a pris soin de fixer elle-même. Ces règles, elle les suit presque toujours, bien qu'elle se défende d'être liée par elles en aucune manière.

D'après la jurisprudence de la Cour, pour qu'une demande d'octroi d'un *Mandamus* soit prise en considération, il faut que le devoir dont il s'agit d'imposer l'accomplissement, soit impératif et de nature publique, que le demandeur ait un droit à l'accomplissement de l'acte, que la demande soit faite dans des délais raisonnables, enfin qu'il n'existe, pour obtenir satisfaction, aucun recours parallèle.

1° Pour que le *Writ* soit accordé, il faut qu'il s'agisse d'imposer l'accomplissement d'une obligation légale de nature publique. Cette règle a été mise en lumière

1. Il serait inexact de croire que seuls les Bureaux centraux ont le droit de provoquer l'intervention judiciaire de la Cour : tout citoyen qui se trouve dans les conditions prescrites par la loi ou la coutume peut demander le bénéfice d'un *Writ of Mandamus*.

2. Conclusions du Juge Darling dans l'affaire *R. v. Leicester Union L. R.* 1899. *Q. B. D.*, p. 637 et 638.

par le Juge Bayley, dans l'affaire *R. v. Bank of England* en 1819 (1). « La Cour n'accorde ce mandement que pour des buts publics et seulement en vue de forcer au respect de devoirs publics ». Il faut en outre que l'acte soit légalement obligatoire pour l'agent ou le corps qui se refuse à l'accomplir. Le refus d'exercer une simple faculté ou un pouvoir discrétionnaire ne peut pas donner lieu à un ordre émanant de la Haute Cour (2).

2° La nature publique et obligatoire de l'acte n'est pas suffisante à elle seule pour donner lieu à un mandement judiciaire, il faut que le demandeur ait un droit à l'accomplissement du devoir négligé, qu'il soit un de ceux en faveur de qui l'obligation a été imposée. « Cette Cour, peut-on lire dans les conclusions du Juge Bruce dans l'affaire *R. v. Lewisham Union* 1897, n'a jamais exercé le pouvoir général d'imposer aux Corps publics l'accomplissement de leurs devoirs légaux sur la demande de tout citoyen. Elle a toujours exigé que le demandeur ait un droit légal spécial à l'accomplissement des dits actes. Cette Cour s'écarterait de ses propres fonctions, si elle ne s'assurait pas que la partie qui sollicite son inter-

1. *R. v. Bank of England*. L. R. 1819, B. et Ald, p. 620.

2. La Cour a cependant souvent fait remarquer que les expressions « il est possible », « il sera légal » n'impliquent pas toujours un pouvoir discrétionnaire de la part de ceux qui sont chargés d'accomplir de tels actes, mais quelquefois une obligation légale dont la non-exécution peut comporter une assignation de *Mandamus*. Dans ce sens : *R. v. Rotherham Local Board*, L. R. 1858. E. et B., p. 906. Sur l'interprétation de l'expression *it shall be lawful*, lire les conclusions de Lord Blackburn dans l'affaire *Julius v. Lord Bishop of Oxford*, L. R. 1880, 5 App. Cas. p. 240.

vention y a légalement droit (1). » Un simple intérêt ne suffit donc pas, et le fait qu'une personne est intéressée à l'accomplissement d'un acte comme membre d'une corporation sans avoir un droit spécial à l'exécution de l'acte en question, n'est pas suffisant pour qu'un *Writ of Mandamus* lui soit accordé (2). Pour qu'un ordre du gouvernement central soit renforcé judiciairement, il faut que celui-ci prouve qu'il agit, soit en vertu d'un pouvoir général de contrôle, soit en vertu d'une loi spéciale qui l'a chargé d'assurer un minimum d'administration de la part des autorités locales dont la négligence fait l'objet de sa décision.

3° Une troisième condition de recevabilité est que la demande soit faite dans un délai raisonnable. Bien qu'aucun texte législatif ne soit venu en fixer la durée, la Cour a décidé, à plusieurs reprises, que les assignations de *Mandamus* ne sont pas accordées lorsqu'un trop grand espace de temps sépare la demande du refus d'accomplir l'acte imposé par la loi. Cette question de temps dépend, avant tout, de l'appréciation des faits dans chaque affaire particulière. Dans certains cas, des délais de quatre, six et douze mois ont été jugés déraisonnables.

4° Enfin, pour qu'un *Writ of Mandamus* puisse être accordé, il faut que le demandeur n'ait pas à sa disposition un recours parallèle lui permettant d'obte-

1. Conclusions du Juge Bruce et du Juge Wright dans *R. v. Lewis-ham Union*, *L. R.* 1897. *Q. B. D.* Vol. I, p. 500 et 501.

2. *R. v. London City Assessment Committee*, *L. R.* 1907. 2 *K. B. D.* p. 764 et suiv.

3. Ex parte Lewis, *L. R.* 1888. 21 *Q. B. D.*, p. 192.

nir satisfaction. Cette condition, qui avait déjà fait son apparition en 1780 (1), a été définitivement posée en 1899 dans l'affaire *R. v. Leicester Union* (2) : Au mois de décembre 1898, le médecin vaccinateur de la paroisse de Leicester ayant donné sa démission, l'office devint vacant ; malgré les instances répétées du Bureau du Gouvernement local, les gardiens refusèrent de nommer un nouveau médecin, bien que ce fut là un devoir que leur imposât l'article 5 du *Vaccination Act* de 1871. Pour vaincre la résistance des gardiens, le *Local Government Board* demanda à la Haute Cour de sommer par *Mandamus* les gardiens de Leicester de nommer un médecin vaccinateur, conformément à la loi. Les gardiens dénièrent le droit à la Cour de les assigner par *Mandamus*, en déclarant que la loi sur la vaccination donnait au Bureau central un moyen de venir à bout de leur résistance : la nomination directe du médecin. « Un *Mandamus* ne peut pas être accordé, ajoutaient-ils, là où d'autres moyens légaux sont ouverts au demandeur pour obtenir le même résultat. La nomination directe du médecin vaccinateur par le *Board* étant un moyen légal de mettre fin au conflit, la Haute Cour ne peut pas délivrer une assignation de *Mandamus*. »

La Cour fut d'une opinion contraire, le juge Darling en donna les raisons : la nomination par le Gouvernement central du médecin vaccinateur ne peut être considérée que comme un palliatif à la négligence des gardiens ; ce n'est pas, à proprement parler, un *remedium juris*. Or, pour que l'assignation de *Man-*

1. *R. v. Bank of England* 2 Doug. p. 524.

2. *R. v. Leicester Union L. R.* 2. *Q.B.D.*, p. 632.

damus soit refusée, il faut que le demandeur ait à sa disposition un recours « adéquat, également convenable et aussi efficace ». L'intervention directe du *Board* n'est pas un recours de ce genre, et le seul moyen juridique qu'il ait, dans ce cas, à sa disposition, est l'appel à la Haute Cour aux fins de *Mandamus*.

Si, dans l'affaire de la paroisse de Leicester, l'intervention directe du *Board central* ne fut pas considérée comme un recours parallèle de nature à écarter l'octroi d'un *Mandamus*, que penser des cas où la loi a réservé un appel possible porté devant un département ministériel ? Est-ce qu'un appel de ce genre peut être considéré comme un *remedium juris* ? La Cour a tranché la question par l'affirmative en 1898, dans l'affaire *Pasmore v. Oswaldtwistle Urban Council* (1) : elle décida, en effet, que la loi de 1875 sur la santé publique, ayant prévu, dans son article 299, la faculté d'en appeler au *Local Government Board* du refus d'une autorité sanitaire de munir son district d'un réseau d'égoûts suffisant, avait par là-même institué une voie de droit qui excluait le pouvoir de demander à la Haute Cour l'octroi d'un *Writ of Mandamus* ordonnant à l'autorité locale d'accomplir son devoir (2).

1. L.R., 1898 App., Ca., p. 387 et suiv.

2. Si l'on jette un coup d'œil sur l'ensemble des conditions qui, d'après la jurisprudence de la Haute Cour, sont actuellement exigées pour qu'une demande de *Mandamus* soit recevable, on est frappé de l'analogie qu'elles ont avec celles mises par la jurisprudence du Conseil d'État français à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Bien qu'aucune comparaison ne puisse être tentée entre ces deux institutions, différentes à tant d'égards, on peut toutefois remarquer que les deux Cours ont été amenées, par la pratique des faits et par le carac-

Telles sont les règles se dégageant de la jurisprudence.

L'autorité judiciaire apparaît donc en Angleterre comme la gardienne souveraine du droit. Pouvant astreindre les Corps locaux au respect de leurs obligations légales, elle a collaboré dans ces dernières années d'une façon efficace à l'œuvre de réorganisation administrative entreprise par le Parlement ; elle s'est toujours montrée l'auxiliaire précieux des Bureaux centraux, toutes les fois qu'ils ont fait appel à elle pour faire respecter la loi. Il semble cependant que les lois sociales modernes aient une tendance plus ou moins marquée à abandonner les anciens principes, en conférant à des départements ministériels le droit de juger définitivement les litiges nés à propos de certaines décisions prises par des autorités locales. A ce point de vue, la loi de 1908 sur les pensions à la vieillesse, a consacré une large brèche au principe de l'universalité de compétence des tribunaux judiciaires : le *Local Government Board* a reçu en effet le pouvoir, à l'exclusion des cours ordinaires, de trancher une question de droit. Malgré cette tendance et cette exception, les tribunaux judiciaires n'en ont pas moins gardé, encore aujourd'hui en Angleterre, leur large influence.

Arrivé au terme de notre étude, et après avoir noté les principales mesures législatives qui, dans les différents domaines, ont eu pour effet de soumettre

lère exceptionnel qu'elles ont revêtu toutes deux à l'origine, à exiger, à peu près, les mêmes conditions de recevabilité pour les recours qui sont portés devant elles.

l'indépendance des Corps locaux au contrôle de l'autorité centrale, cherchons à caractériser en quelques mots, ce mouvement qui, dans un pays de *Self Government*, comme l'Angleterre, ne laisse pas que de causer quelque surprise.

Au siècle où nous sommes, tous les pays de civilisation analogue sont solidaires, et tel phénomène qui se produit dans l'un ne peut manquer de se retrouver à quelque degré dans l'autre. Faut-il donc s'étonner que, au moment même où toutes les nations sacrifient à la mode nouvelle : l'intervention de l'État, l'Angleterre, elle aussi, se soit laissée entraîner par le courant ? Son libéralisme traditionnel ne l'a pas préservée. D'ailleurs, les matières sur lesquelles le législateur a dû légiférer dans le sens nouveau, sont les mêmes qui, en France, ont été l'objet de mesures centralisatrices. En dépit des théories libérales et décentralisatrices affichées depuis un demi-siècle par la plupart de nos hommes politiques, le législateur de notre pays a appliqué, en quelque sorte sans songer à la contradiction, des principes tout opposés. « Depuis vingt ans, observe M. Berthélemy (1), les administrations centrales n'ont perdu aucune occasion d'accroître leurs fonctions et d'asseoir leur autorité. L'État intervient d'une manière beaucoup plus active dans les services où l'on voudrait voir progresser l'activité des groupements locaux au détriment des autorités centralisées, notamment en matière d'assistance, en matière d'hygiène, en matière d'enseignement primaire, en matière industrielle et commerciale. »

1. Cours de droit administratif, p. 97. Édition 1908.

Ce sont précisément les mêmes domaines dans lesquels, nous l'avons constaté, le législateur anglais a apporté, depuis plus de cinquante ans, quelques entorses aux principes du *Self Government*. Comme en France, il a voulu contraindre les autorités locales à faire ce qu'il a jugé utile dans l'intérêt de la communauté tout entière et ce qu'elles répugnaient à exécuter spontanément.

Seulement, dans sa lutte contre le contribuable local, il a employé d'autres procédés que ceux qui sont en honneur sur le continent : procédés plus souples, moins logiques peut-être, moins en droite ligne, mais visant au même but : faire triompher la volonté de l'autorité centrale.

Le mouvement de centralisation que nous avons constaté en Angleterre, tant dans l'administration que dans le régime financier des groupements locaux, s'est développé dans les limites et suivant la ligne d'évolution que permettaient et la coutume constitutionnelle et les vieux principes du libéralisme.

Les libertés locales ont été respectées le plus possible, et, si l'ont fut obligé d'y toucher, ce fut toujours d'une main légère, et souvent par un détour. Les autorités locales électives ont de larges attributions parfaitement déterminées. Elles doivent obligatoirement y faire face, de la façon qui leur paraît la meilleure. Mais des Bureaux centraux, par l'intermédiaire d'inspecteurs, les surveillent, les conseillent, les guident dans leurs actions. L'inspecteur joue un rôle actif, trouve des solutions, persuade, pousse à la réalisation des projets. Dans les cas jugés délicats ou difficiles, l'autorité centrale doit approuver certaines

décisions pour qu'elles soient valables. Elle est chargée également d'apaiser ou de régler les conflits qui s'élèvent entre différentes localités. Enfin, un groupement local fait-il preuve de négligence, le pouvoir central se substitue à lui pour agir à sa place ou bien demande à la Haute Cour de le sommer d'accomplir son devoir. Tous ces moyens de contrainte plus ou moins directe, et dont certains ont leur analogue en France, n'ont cependant pas, comme sur le continent, ce caractère d'autorité rigide et quelque peu brutale qui semble l'apanage de notre régime administratif.

D'autre part, nous avons vu que les Conseils locaux qui se montrent particulièrement empressés à la réalisation des lois, peuvent, à titre de récompense en quelque sorte, se voir conférer de plus larges pouvoirs. C'est ce qu'en France, avec notre passion de l'égalité, nous aurions peine à admettre. Et cependant quels résultats sont ainsi obtenus !

Enfin, nous avons étudié le système des subventions, *Grants in Aid*, particulier à l'Angleterre (1). C'est un procédé indirect grâce auquel, en alléchant les autorités locales, on les amène aux fins que se propose l'autorité centrale dans un but d'intérêt général. C'est très ingénieux et très pratique.

Comme on le voit, l'Angleterre a varié les moyens pour arriver au but. Ce régime de *Self Government* contrôlé qui est venu s'introduire peu à peu en Angle-

1. En France, cependant, on pourrait peut être citer les subventions de l'État pour la construction des chemins vicinaux. Egalement, la distribution, par le ministère de l'Intérieur, de subventions sur les fonds des jeux destinées à inciter les communes à faire des travaux d'adduction d'eau.

terre, sans dépenses obligatoires, sans coups d'autorité, diffère considérablement du régime de centralisation à la française souvent vexatoire.

Peut-être aurions-nous avantage, pour le grand bien de notre administration française, qui a de grandes qualités mais aussi des défauts, à imiter certains des procédés anglais de contrainte persuasive. Leur application dans notre pays donnerait à notre vieux mécanisme administratif de l'an VIII — amendé et rajeuni depuis, nous ne l'ignorons pas — un air plus aimable et des façons moins rogues. Le bien que fait l'État, il le ferait peut-être moins mal, et le mal qu'il fait en serait sans doute atténué (2).

2. Le bien que fait l'État, il le fait mal ; mais le mal qu'il fait, il le fait bien. Berthélemy, *op. cit.*, p. 3.

Vu : le Président de la thèse,

BERTHÉLEMY

Vu le Doyen :

P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

Histoire

- ANSON (SIR W. R.). — Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre. Trad. franç. par Gandilhon, 2 vol. Paris, 1903-1905.
- BENTHAM (J.). — Œuvres.
- BOUTMY (E.). — Le développement de la constitution et de la société en Angleterre. Paris, 1898.
- CHADWICK (E.). — Œuvres.
- DICEY (A. V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel. Trad. franç. de MM. Batut et G. Jèze. Paris, 1902.
- Leçons sur le rapport entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIX^e siècle. Trad. franç. de M. Jèze. Paris, 1906.
- DICKINSON. — Le développement du Parlement. Trad. franç. de M. Deslandres. Paris, 1906.
- FISCHEL. — La constitution d'Angleterre : origines des institutions anglaises, 1874.
- HUNT (W.). — Political History of England, 1905.
- MAY (E.). — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre depuis l'avènement de Georges III. Trad. franç. de De Witt, 1865.
- MAITLAND AND POLLOCK. — History of English Law. London 1898, 2 vol.

- REGNARD (A.). — Histoire contemporaine de l'Angleterre de 1815 à nos jours, 2^e édit. 1908 (Bibliothèque Utile t. LXXVI.)
- STUBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. Trad. franç. de Petit Dutailly, 3 vol.
- TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Trad. franç.

Organisation administrative

- ALLAN (C. E.). — The Rights of Local Authorities as regards Private Bills. London, 1900.
- ARMINJON. — L'Administration locale de l'Angleterre. Thèse Paris, 1895.
- ASHLEY (P.). — Local and Central Government. London, 1906.
- BALZAGETTE (C. N.) AND HUMPHREYS (G.). — Local and Municipal Government. London, 1888.
- BERTHÉLEMY (H.). — Traité élémentaire de droit administratif.
- BLAKE ODGERS. — Local Government. London, 1908.
- BOUTMY (E.). — Le Gouvernement Local et la tutelle de l'Etat en Angleterre. (Annales de l'École des Sciences politiques, 15 avril 1887.)
- CARSON (W. A.). — Decisions of Local Government Board. London, 1903.
- CASSON AND JENKIN. — Local Government Reports, 1902.
- CHALMERS (D.). — Outlines of constitutional and administrative Law.
- Cobden Club Essays on Local Government and Taxation. London, 1886.
- DODD (J. J.). — Administrative Reform and the Lord Government Board. London 1906.

- D. S. — Relations between local Authorities and the central Government (The Local Government Review, juin, juillet, 1911).
- DUPONT WHITE. — La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale. Paris, 1864.
- FRANQUEVILLE. — Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre. Paris, 1863.
- GERLAND (H.-B.). — Die englische Gerichtsverfassung. Eine systematische Darstellung. Leipzig, 1910.
- GLEN (A.). — Encyclopædia of Local Government Law, 7 vol. London, 1905-1908.
- Encyclopædia of Local Government Board Requirements and Practice, 2 vol. 1908.
- GNEIST. — Das englische Verwaltungsrecht.
- GOMME (SIR L.). — Principles of Local Government. London, 1897.
- HALSBURY (EARL OF). — The Laws of England, being a complete Statement of the whole Law in England. London, 1907, (in progress).
- HANDFORD (P.). AND MACKENZIE (W.). — Model Bye-Laws. London, 1899.
- HARRIS (M.). — Problems of Local Government. London, 1911.
- JENKS (E.). — Essai sur le Gouvernement local en Angleterre. Trad. franç. de J. Wilhelm.
- JENKS (E.). — Central and Local Government (The Local Government Review, November, December 1910, Januar, Februar, 1911).
- KNIGHT. — Annotated model Bye-Laws of the Local Government Board. London, 7^e édit., 1905.
- LOWELL (L.). — Le Gouvernement de l'Angleterre. Trad. franç. de
- MACMORRAN (A.). — Orders issued by the Local Government Board. London. 1890.

- MACMORRAN (A.) AND DILL. — The Local Government Act, 1888. London, 3^e édit., 1898.
- The Local Government Act 1894. London, 1899.
- MACMORRAN (A.) AND LUSHINGTON. — Orders of the Local Government Board, 2 vol. London, 1905.
- MACMORRAN (A.) AND MEAD (K.). — Local Government 1908-1909. London, 1910.
- MAITLAND. — Justice and Police. London, 1885.
- MALTBIE (M.-R.). — English Local Government of to day. A Strady of the Relations of Central and Local Government.
- MELVILLE LEE. — A History of Police in England. London, 1905.
- MILLET (R.). — Les progrès de la centralisation administrative en Angleterre (Bulletin de la Société de législation comparée, juin 1875).
- MOORE (W.-H.). — Acts of State in English Law. London, 1906.
- Rapports présentés aux sections du Congrès International des Sciences Administratives à Bruxelles, 1910. (Bibliothèque des congrès internationaux) notamment les rapports de MM.:
- PICKMERE (E.-R.). — Municipal Government and Administration in England.
- BUND (W.). — English local Administration.
- BUSHELL (M.-A.). — Central Control of Local Government.
- HOBHOUSE RIGHT HON H. — Local Government and State Bureaucracy.
- COLLINS (A.). — The Administration of Local Government Finance in England and Wales.
- WEBB (S.). — The impending Revolution in the English Poor Law.
- HAMPTON COPNALL (H.). — Highway Administration in England.

- SADLER (M.-E.). — The Increase of the Powers of the State and of the local Authorities in English Education.
- FREMANTLE (F.-E.). — Sanitary Administration in the Counties.
- RATHBONE AND PELL. — Local administration. London, 1885.
- REDLICH (J.) ET HIRST. — Le gouvernement local en Angleterre. Trad. franç. de Oualid W. Paris, 1911-1912.
- RENTON (A.-W.). — Encyclopædia of the Laws of England. London, 12 vol.
- SCHOLFIELD (J.). — Encyclopædia of Local Government. Laws. London, 1908.
- SMITH (T.). — Local Government and Centralisation.
- STEPHEN. — Commentaries of the Laws in England. 4^e éd. London, 1910.
- TRAILL. — Central Government. London, 1887.
- VAUTHIER. — Le Gouvernement local en Angleterre. Paris, 1825.
- WOOD (A.-E.) AND JOHNSON (T.-R.). — The Encyclopædia of Local Government Board Requirements and Practice. London, 1908.

Ouvrages spéciaux

Assistance

- ASHROTT (P.-F.). — The English Poor Law System. London, 1888.
- ASHROTT (P.-F.). — The English Poor Law. London, 1898.
- BOSANQUET (H.). — The Poor Law Report of 1909. London, 1910.
- CHEVALLIER (E.). — La Loi des Pauvres en Angleterre. Paris, 1895.

- DOWNES (SIR A.). — Memorandum on the Reports of the Royal Commission on the Poor Laws. London, 1909.
- DODD (T.). — Administrative Reform and the Local Government Board.
- FOWLE. — English Poor Law (Coll. English Citizen).
- FROMENT (DE Y. E.). — L'assistance légale et la lutte contre le pauperisme en Angleterre. Thèse Paris, 1905.
- LEONARD (MIS E. M.). — Early History of English Poor Relief. London, 1900.
- LITTLE (J.-B.). — The Poor Law Statutes, 1901-1902, 3 vol.
- LONSDALE (S.). — The English Poor Laws, 1902.
- MACKAY (T.). — History of English Poor Law, 1899.
- NICHOLL (SIR G.). — History of English Poor Law, 1899. Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, 1909.
- WEBB (S.). — The Break up of the Poor Law, 2 vol, 1909.

Hygiène. Santé Publique

- CASSON (W.-A.). — Housing Town planning etc. Act, 1909.
- DAVEZ (H.). — Public Health Act 1875 and other Statutes. London, 1908.
- FINKELNBURG. — Die öffentliche Gesundheitspflege Englands.
- GARNIER (H.). — La législation et la réglementation anglaises en matière de salubrité de l'habitation. Thèse Paris, 1902.
- CLEN (A.). — The Law relating to Public Health and Local Government. London, 1899.
- Laws relating Public Health. London, 1906 (2 vol).
- Law of Highways.
- LUMLEY (E.). — The Public Health Acts of 1848 and 1858 and the Local Government Act 1858. London, 1871.

- LUMLEY (E.) AND MACMORRAN. — The Public Health Acts. London, 1906.
- PRATT. — Law of Highways.
- Report of the Sanitary Commissioners, 1868-1872. First and Second Report of the Departemental Inquiry Committee, 1898.
- ROBERTSON (W.). — Meal and Food Inspection. London, 1908.
- SIMON (J.). — English Sanitary Institutions. London, 2^e édit., 1897.
- STRATTON. — The Public Health Statutes.

Instruction publique

- BALFOUR (G.). — Educational Systems of Great Britain and Ireland. Oxford University Press, 2^e édit., 1903.
- CRAIK (H.). — The State in its Relation to Education. London, 1904.
- JONES (G.-E.) AND SYKES (J.-C.-G.). — The Law of Public Education in England and Wales, 2^e édit., 1904.
- MONTMORENCY (J.-E.-G.). — A short History from earliest Times down to 1833. London, 1902.
- State Intervention in English Education. Cambridge University Press, 1902.
- OWEN (H.). — Education Acts Manual, 1903.
- PARMENTIER (J.). — Histoire de l'Education en Angleterre, 1896.
- ROBERTS (R.-D.). — Education in the Nineteenth Century. Cambridge University Press, 1901.
- TAYLOR (G.-R.-S.). — The Education Acts of 1902 and 1903. London, 1903.
- School Government Handbooks. — Compendium of Precedents, Judgments, Decisions ou the Education Act 1902. London, 1907.

Special Reports on Educational Subjects issued by the.
Board of Education.

Board of Education annual Reports.

WYATT (T.). — Companion to Education Acts 1870-1902.
Manchester, 1903.

Finances

ALLCOCK. — Municipal Accounts. London.

BASTABLE (C.-F.). — Public Finance. London, 3^e édit., 1903.

BAXTER (R.). — Local Government and Taxation and Mr.
Goschen's Report. London, 1874.

BIDDEL. — Loans of Local Authorities.

BLUNDEN (G.-H.). — Local Taxation and Finance. London,
1895.

BUXTON-SYDNEY. — Finances and Politics. London, 1888.

CANNAN (E.). — The History of Local Rates in England,
1896.

CHAPMAN (S.-J.). — Local Government and State Aid. Lon-
don, 1899.

COLLINS. — Municipal Internal Audit.

— Organisation and Audit of Local Finances, 1908.

DOWELL (S.). — History of Taxation and Taxes in England,
4 vol., 1888.

ECKERSLEY. — Urban District Councils Accounts.

FARRER (T.-H.). — Mr. Goschen's Finance 1887-1890. Lon-
don, 1891.

GOODNOW (F.-J.). — Municipal Problems. London, 1893.

— Grants in Aid (Financial Reform Almanack, 1893,
p. 97).

GOSCHEN. — Reports and Speeches on Local Taxation
(House of Commons Paper, 1870, n^o 363, réimprimé
en 1893, n^o 201.

GRAHAM (J.-C.) ET WARMINGTON (M.-D.). — Taxation, Local and Imperial, and Local Government. London, 1906.

GRICE (J.-W.). — National and Local Finance. A Review of the Relations between the Central and Local Authorities in England, France, Belgium and Prussia in the Nineteenth Century. London, 1910.

GASTON JÈZE. — Éléments de la science des Finances et de la législation financière française. Paris, 1902.

JENKS (E.). — Grants in Aid (Financial Reform Almanack, 1894, p. 21).

LEPELLETIER. — Les procédés de comptabilité dans les finances locales anglaises. (Revue des Sciences financières, 1909, p. 64).

PALGRAVE (SIR R.-I.). — The Local Taxation of Great Britain and Ireland, 1871.

RATHBONE (W.). — Local Government and Taxation in England and Wales, 1883.

Reports of Departmental Committee on Local Authorities Accounts.

SELIGMAN (R.-E.-A.). — Essays in Taxation. London, 1895.

WEBB SIDNEY. — Grants in Aid. A criticism and a Proposal. London, 1911.

HOBHOUSE (H.). — Local Taxation, 3^e édit., 1906.

WRIGHT (R.-S.) AND.

WILLIAMS (W.-M.-J.). — The Exchequer Grants (Economic Journal. March, 1910.)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Vue d'ensemble du mouvement de centralisation. — Les principes généraux. — La réforme du Parlement en 1832 et ses conséquences. — Influence des théories de Bentham et de Chadwick. — Les réformes qui suivirent 1832. — La période de transition. — L'organisation locale actuelle. — Division du sujet.	1

PREMIÈRE PARTIE

PREMIÈRE SECTION

Le « Local Government Board ».

CHAPITRE PREMIER. — Antécédents et histoire du Local Government Board. — Les <i>Poor Law Commissioners</i> 1834. — Le <i>Poor Law Board</i> 1849. — Le <i>General Board of Health</i> 1848. — La réaction de 1858. — La création du <i>Local Government Board</i> 1871. — Organisation de ce département ministériel. — Le développement progressif de ses attributions.	27
CHAPITRE II. — Ses pouvoirs d'inspection. — Le rôle et les pouvoirs des inspecteurs. — Les inspecteurs généraux d'assistance. — Les inspecteurs	

des travaux. — Les inspecteurs de l'hygiène publique. — Importance des rapports des agents locaux.	51
CHAPITRE III. — Son pouvoir réglementaire. — Différentes catégories de règlements. — Essai d'une classification suivant leur force exécutoire : les ordonnances définitives. — Les ordonnances exécutoires sauf annulation. — Les ordonnances soumises à approbation. — Circulaires, notes et mémoires.	63
CHAPITRE IV. — Pouvoirs d'autorisation et d'approbation	
§ I. — Décision administrative, condition d'exercice de pouvoirs appartenant légalement aux autorités locales ; nomination et révocation des agents locaux. — Règlements locaux. — Travaux publics. — Opérations immobilières.	
§ II. — Décision administrative, condition d'application de dispositions légales étendant les pouvoirs des autorités locales. — Pouvoirs supplémentaires temporaires. — Pouvoirs supplémentaires permanents.	84
CHAPITRE V. — Pouvoirs d'intervention. — Leur caractère exceptionnel. — Nomination et révocation d'agents locaux. — Cas d'action directe. — Aspect particulier de l'action directe : les ordonnances provisoires	125
CHAPITRE VI. — Pouvoirs d'arbitrage et de juridiction. — Conflits s'élevant entre une autorité locale et un agent du pouvoir central ; entre deux autorités locales ; entre une autorité locale et ses administrés. — Pouvoirs de juridiction conférés au <i>Local Government Board</i> par la loi de 1908 sur les pensions à la vieillesse.	144

DEUXIÈME SECTION

Les autres départements ministériels

- CHAPITRE PREMIER. — **Le « Board of Education ».** —
Les antécédents. — Les sociétés privées. — Le
Département de l'Enseignement 1856. — La légis-
lation de 1870 et les *School-Boards*. — Les lois
de 1876 et 1880. — La politique des subventions
depuis 1897. — L'enseignement secondaire. —
Création du *Board of Education* 1899. — Son
organisation actuelle. — La réorganisation de
l'enseignement et la loi de 1902. — Les pouvoirs
du *Board of Education*. 162
- CHAPITRE II. — **Le « Home Office ».** — Ses rapports
avec l'administration locale. — Il confirme cer-
tains règlements locaux. — Il contrôle la police.
— La loi de 1856 et le système des inspections. 190
- CHAPITRE III. — **Le « Board of Agriculture ».** — Ses
relations avec les autorités locales. — Lois sur
les épizooties, les falsifications alimentaires, les
petites tenures et les allotements. 201

DEUXIÈME PARTIE

CONTRÔLE FINANCIER

- GÉNÉRALITÉS : Différents aspects sous lesquels apparaît
le contrôle exercé en Angleterre sur les finances
des autorités locales. 213
- CHAPITRE PREMIER. — **La vérification des comptes.** —
Son importance et son utilité. — Les inspecteurs
des finances. — Leurs attributions. — Leurs pou-

voirs. — L'étendue de la responsabilité des comptables locaux. — Le rôle du <i>Local Government Board</i>	216
CHAPITRE II. — Limitations apportées aux pouvoirs de taxes et d'emprunter. — Caractère exceptionnel des restrictions apportées aux pouvoirs qu'ont les autorités locales de lever des taxes. — Restrictions relatives à l'émission et à l'amortissement des emprunts locaux	230
CHAPITRE III. — Le système des « Grants in Aid ». — Son but. — Son origine et son développement progressif. — Les principes posés par Robert Peel. — Lente déformation de ces principes. — La politique financière de M. Goschen. — Les recettes assignées ; leur répartition et leur administration. — Les subventions actuelles. — Les réformes proposées	249
CONCLUSION. — § I. — Le rôle des tribunaux judiciaires. — Le <i>Writ of Mandamus</i> .	
§ II. — Le caractère de la centralisation anglaise.	278
BIBLIOGRAPHIE	291

